

A PCSD como Componente Operacional da Acção Externa da UE: Enquadramento Institucional e Procedimentos

António M. Leão Rocha

Cônsul-Geral em Bordéus, França. Desempenhou funções na Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia (REPER)

Resumo

A PCSD, enquanto resultado da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, representa um novo passo político para a gestão de crises. Este artigo analisa as várias implicações desta nova realidade no seio da União Europeia, mas realça que é necessário aguardar pela sua operacionalização para que se verifique uma verdadeira mudança.

Abstract

The CSDP as an Operational Component of EU's External Institutional Framework and Procedures

The CSDP, as a result of the Lisbon Treaty, represents a new political step concerning crisis management. The essay examines several implications from this new reality within the European Union, emphasizing that it is necessary to wait for its operationalization in order to make a real change.

Introdução

O Tratado de Lisboa veio introduzir algumas alterações institucionais no, até então, designado segundo pilar da União, ou seja a PESC e a PCSD – a política externa e de segurança comum/PESC e a política comum de segurança e defesa/PCSD, esta última até aí vulgarmente conhecida pela sigla “PESD”, um instrumento operacional da primeira.

Assim, uma primeira consequência imediata do Tratado de Lisboa neste domínio específico resultou de um *lifting*: assinalando um novo passo político para a gestão de crises que nele é dado, a PESD passa a chamar-se PCSD (sigla que a partir de agora se emprega neste texto).

Nesse âmbito restrito da PCSD, que aqui nos interessa, o Tratado de Lisboa afectou ainda, mas muito localizadamente, o processo de tomada de decisão, o qual, grosso modo, continua a constituir o domínio por excelência da regra da unanimidade.

O que não está previsto o Tratado de Lisboa alterar são os procedimentos em matéria de política comum de segurança e defesa/gestão de crises.

No entanto, na decorrência dos ajustamentos que as mudanças institucionais e a sua prática, com o tempo, vão certamente impor, é bem provável, e até racionalmente razoável, surgirem adequações funcionais que terão efeito tanto nos procedimentos aqui descritos, como, eventualmente, nalgum dos organismos/estruturas (execução) que aqui se assinalam.

Uns e outros, com a prática, portanto, podem sofrer alterações ou, quais dinossauros, a extinção.

O que é a PCSD?

A PCSD, sigla que, como a sua antecessora PESD, significa Política Comum de Segurança e Defesa, constitui um dos instrumentos de acção externa da UE, o que se convencionou chamar de PESC – Política Externa e de Segurança Comum – dela fazendo parte integrante.

As tarefas e os objectivos para que está estabelecida e vocacionada são, na prática, o que entendemos e designamos por gestão de crises, a partir do momento em que, entre as tarefas da PCSD, se convencionou integrar aquelas que têm finalidades preventivas e/ou de erradicação das chamadas causas estruturais da instabilidade, num dado conflito.

Ao contrário da PCSD “puramente” considerada, podemos tomar a gestão de crises num sentido mais lato e abrangente, incluindo igualmente a dimensão comunitária (competência da Comissão).

Se a queremos definir, a PCSD é essencialmente, porém, o instrumento que actua no domínio da gestão crises, cumprindo tarefas que se encontram definidas pela Estratégia Europeia de Segurança/EES (documento de 2003) e actualizadas pelo relatório de implementação (2008)¹. Para alguns seria um “braço armado externo” da UE; para outros, o instrumento que permite à UE ganhar projecção, visibilidade e credibilidade externas, robustecendo-a.

Apesar da EES e, dentro dela, as chamadas missões de “Petersberg” que constituíram o núcleo original de tarefas e de objectivos da UE em matéria de gestão de crises, definirem as responsabilidades PCSD nesse âmbito, o conceito de gestão de crise, em si mesmo nunca foi muito claramente definido: ambiguidade assumida justamente para cumprir uma função de acomodamento geral, contornando a complexidade de visões que enformam os EM’s e permitindo, assim, a máxima flexibilidade conceptual e operacional (e que todos se revejam nele).

Contornam-se assim as dificuldades institucionais, doutrinárias e políticas que se colocam desde a origem em torno de três visões dominantes, e “distantes” entre si, que caracterizam a PCSD: “atlantistas”, “europeístas” e neutras.

A preferência pela designação “gestão de crises” (que lhe retira um cunho demasiadamente identificado com o militarismo!) é resultado, também, da abrangência prática que este conceito detém relativamente ao de defesa, ou mesmo PCSD – enquanto sigla/significativo – contemplando o conjunto diversificado e vasto de actividades que permite englobar não só as que estão cobertas pela natureza intergovernamental que decorre da PESD, mas também as que emanam do primeiro pilar – de competência comunitária, ou seja: a Comissão Europeia.

Como disse o Alto Representante da UE para a PESC, Javier Solana, assinalando precisamente o 10.º aniversário da PESD, a UE já provou, depois de 10 anos de participação em gestão de crises e das suas intervenções através de operações militares e de missões civis e a maioria das vezes em missões mistas, a sua capacidade de resposta, fazendo a diferença.

Depois de 10 anos, parafraseando de novo Solana, “a PESD já não é uma aspiração da UE”, mas uma realidade internacional; para que esta aspiração se tenha realizado plenamente, isto é que a UE se tenha tornado um verdadeiro actor global, boa parte da responsabilidade se deveu, e se deve, à credibilidade da resposta e à sua eficácia, “pondo à prova muito positivamente a UE e a sua efectividade na gestão dos desafios globais” (não é por acaso, aliás, que aumentam a pressão e as solicitações sobre a PESD!)

1 Os objectivos, valores, tarefas, bem como as ameaças e os desafios estratégicos da PCSD/PESD estão enquadrados pela EES.

Deveríamos antes considerar que as missões PCSD da UE são, por definição e por intrínseca mais-valia, na essência, missões híbridas, integradas e envolvendo não só múltiplas tarefas como meios e objectivos, desde a mera observação/monitorização, como na Geórgia, até de reforma do sector de segurança, em que a criação de capacidades e a formação constituem o mandato PCSD.

A Gestão de Crises na UE

E ao dizê-lo, sem desejar entrar por aí, será bom ter em conta que uma parte das chamadas *turf wars*² dos últimos anos em Bruxelas, motivaram-se no debate sobre a definição da natureza e lugar da gestão de crises no âmbito da PESC e giraram em torno do desenvolvimento, ou não, da PCSD e, em especial, da chamada vertente defesa/militar... tanto no plano das suas capacidades e conceitos, como, sobretudo, do seu aprofundamento institucional - e assim poderemos aferir a importância que esta dimensão acrescenta ao poder e à projecção da UE, mas também o potencial que encerra enquanto pólo integrador europeu.

Se a UE é, por convicção e opção, realista, em consciência, uma construção paulatina e feita particularmente de grande flexibilidade, na PESC, e sobretudo na PCSD - último bastião soberano dos Estados - todos os cuidados são poucos e tanto no interesse da sua afirmação e desenvolvimento, como por necessidade crescente, a flexibilidade mais que uma regra é um forte princípio actuante.

Tem sido a flexibilidade e a adaptabilidade, sua associada, que lhe tem permitido vencer e convencer, sobretudo todos aqueles EM's, entre os mais cépticos, que a vêem estrategicamente, no limite, com uma mera função complementar a outras organizações, especialmente à NATO ou mesmo à ONU - o quadro multilateral de maior legitimidade internacional para intervir autonomamente num conflito.

E quando falamos em flexibilidade, do ponto de vista institucional, referimos, está bom de ver, a estruturas, ou seja, órgãos e instituições. São estas, umas e outras, que fazem funcionar a máquina PCSD e são estas que, sediadas em Bruxelas, correspondem, no modelo UE, às regras de decisão, no controlo político e no controlo estratégico, mas igualmente no comando operacional e na gestão corrente. Falamos, então, de instituições (poder de decisão), mas também de estruturas funcionais e de

2 Guerras "internas", de bastidores, de competências, "do Alecrim e da Manjerona" em termos mais populares e metafóricos...

comando, que assumem responsabilidade quotidiana e prática pelo funcionamento da PCSD e a sua capacidade de resposta.

De uma forma esquemática e sintética poderíamos dizer que a organização e as regras da UE em matéria de PCSD, ou seja, de gestão de crises, é como se segue:

- trata-se de uma área intergovernamental pura (o famoso segundo pilar do tratado de Nice), ao nível do Conselho (CONS), em que a regra de decisão é a unanimidade³; o CONS, na formação CRE (CAGRE⁴), é o principal centro de decisão para a PESC e para a PCSD.
- é o CONS que lança uma actividade/missão de gestão de crises e que a encerra, mas no processo – ou de permeio – intervêm vários organismos internos e comités da UE.
- o comité do CONS com principal responsabilidade política e estratégica neste domínio – devendo em boa parte, aliás, à PCSD, a sua existência, é o COPS – ou seja, o Comité Político e de Segurança, sediado em Bruxelas e representado ao nível de Embaixadores dos EM's e que reúne pelo menos duas vezes por semana (até à data, cada terça e sexta feira).
- embora o COPS não se limite a tutelar a PCSD, tem entre as suas principais atribuições a gestão corrente, incluindo entre elas as de coordenação da resposta a uma crise e o controlo das operações e missões (também lhe cabe definir o mandato de cada uma).
- sob a tutela do COPS e como suas estruturas subsidiárias, encontramos o CIVCOM – Comité Civil de Crises – e no plano militar, o Comité Militar da UE, representado pelos delegados dos CEMGFA's e o grupo de trabalho, mais político, GPM (Grupo Político Militar).
- a demais gestão de uma crise, incluindo aspectos operacionais ou práticos, mesmo que por delegação política, é exercida por e em nome do Alto Representante para a PESC e PCSD, directamente ou, o mais das vezes, por intermédio de um conjunto de organismos/estruturas, também sediadas em Bruxelas e que correspondem aos serviços do Conselho e do seu responsável, que em acumulação com o cargo de AR é o Secretariado Geral do Conselho.
- Entre estas estruturas e organismos do SGC, importa considerar os/as que têm um papel directo na gestão de crises: os Representantes Especiais da

3 O Tratado de Amesterdão criou algumas excepções à unanimidade, introduzindo a possibilidade da votação por maioria qualificada em casos muito específicos e também prevendo a chamada abstenção construtiva; o Tratado de Lisboa alarga as possibilidades de aplicação de uma e outra, mas na PCSD a regra geral continua a ser a unanimidade.

4 Designação anterior ao Tratado de Lisboa; alteração institucional mais à frente tratada neste texto.

UE/REUE, a Unidade Política, a DGE 8 (assuntos militares), DGE 9 (assuntos civis), CPCC (Condução e Planeamento Civil), EMUE (estado maior da UE), SITCEN (Centro de Situação da UE), OPCEN (Centro de Operações da UE), SATCEN (Centro de Satélites da UE) e depois um conjunto de agências também pertencentes ao universo PCSD, mas sem a utilidade operacional imediata das antecedentes (tais como a AED, CESD, IESUE, etc.).

Procedimentos da UE na Resposta às Crises

Esquemáticamente, para facilitar a apreensão do funcionamento dos organismos e comités da PCSD em matéria de gestão de crises e, assim, a dimensão institucional e respectivas competências, vejamos qual é o figurino de procedimentos face a uma crise.

Importa porém ter presente que, como princípio essencial, também aqui vigora o da flexibilidade, o que supõe a ausência de uma rigidez fixa quer para a sequência das etapas, quer a necessidade de as compreender na totalidade.

O COPS acompanha em permanência a situação internacional, em primeiro lugar como responsabilidade de cada um dos EM's através da troca de informações constante, mas coadjuvado nesta actividade por diferentes estruturas do Secretariado Geral do Conselho/SGC e agências PCSD, que o mantêm informado precocemente, incluindo a monitorização ou planeamento antecipado, caso alguma crise/conflito se depare.

Esta é a fase que se designa de rotina, onde a troca de informações é constante, sobretudo da parte do Comité Militar (CMUE) para a avaliação de risco de conflito e o Comité Civil de Crises (CIVCOM) aconselhando-o sobre o evoluir da situação.

Desenvolvendo-se uma crise, o COPS⁵ é convocado pela PRES de rotação semestral⁶ e decidindo que é necessária uma acção da UE face à mesma, têm lugar seis etapas distintas e/ou consecutivas.

Primeira fase/CMC - Elaboração de um conceito de gestão de crises (CMC); para este fim, as fontes de informação não se limitam aos EM's e Comissão (COM) e as estruturas internas do CONS, mas são alargadas a outras organizações, sobretudo a NATO, como a ONU, a OSCE, a UA.

5 Em caso de crise o COPS pode ser presidido pelo AR no quadro do TUE e se bem que Lisboa não se refira a possibilidade é de admitir que com um Presidente permanente designado pelo AR, o caso mude.

6 O COPS com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa é presidido em permanência por um representante da AR.

Neste mesmo sentido, o SITCEN elabora relatórios para o AR/SG, para o COPS e para o CMUE procurando descrever um quadro completo da crise. O COPS reúne e, eventualmente com a participação, também, do Estado Maior da UE (EMUE) e do Representante Especial (REUE), se o houver, procura avaliar a situação. Caso se decida pela acção da UE, na maioria das vezes uma acção PCSD, o COPS encarrega o SGC de elaborar um documento que é o CMC.

O CMC⁷ é apresentado ao COPS em nome do AR/SG, geralmente ou pelo Director Geral (DGE) Robert Cooper⁸, ou pela Sub-DG responsável pela parte militar da PESD, a DGE 8⁹ - caso se trate deste tipo de resposta - ou pelo CPCC.

O COPS debate o documento e após o seu eventual ajustamento na sequência do processo da sua discussão, este é finalizado. Normalmente, integra os seguintes elementos, ou partes:

- interesses políticos da UE;
- objectivos ou estado final esperado;
- principais opções estratégicas (de acção) a serem contempladas;
- eventualmente uma estratégia definida de saída da crise.

Segunda fase/SO (quer militares o que no caso é o SMO ou civil, sendo então CMO) - é o documento que se segue após a provação do CMC pelo CONS.

A elaboração das opções estratégicas/SO está a cargo das estruturas militares e civis, e das comuns, no SGC, havendo necessidade, nesta fase, de serem mantidas consultas constantes com os parceiros estratégicos da PCSD (sejam eles outras organizações, e em primeiro lugar a NATO, sejam Estados terceiros com particular relevância regional ou enquanto contribuintes para as missões da UE), conduzidas por intermédio do COPS.

Para as opções militares, é o Estado Maior da UE (EUMS), através do seu director, que informa o COPS e as civis, por via do CPCC em coordenação com o CIVCOM.

Ao COPS cabe avaliar o documento (ou documentos) de opções que o apresenta em forma de recomendação ao CONS e que deve conter também a cadeia de

7 Com ou sem a colaboração da COM, dependendo se a resposta à crise deve ou não incluir instrumentos comunitários, ou seja, relevando da COM.

8 À data da elaboração do texto, ainda, apesar de alguns rumores de que não continuará após a entrada em funções do SEAE...

9 Deverá/deveria desaparecer, conjuntamente com a sua homóloga civil, a DGE 9, com a implementação da DPGC/CMPD - Direcção de Planeamento de Gestão de Crises (ver o que noutra nota mais adiante se diz sobre esta estrutura e o seu eventual futuro); na prática, a DGE 9 "é uma estrutura à procura de uma função precisa", desde que o CPCC foi criado e que na prática, assumiu a maior parte das responsabilidades e das funções operacionais da DGE IX.

comando da operação/missão. Muitas vezes, sempre que o mesmo exista, é nesta fase que intervirá o Representante Especial da UE (REUE).

Terceira fase/lançamento da operação – corresponde à decisão do CONS de lançar uma operação/missão de gestão de crise/missão PCSD.

A operação militar, ou uma missão de natureza civil (mesmo que com uma componente militar), conforme seja a opção decidida, reveste-se na forma de uma Acção Comum que é preparada pelos Conselheiros de Relações Externas (RELEX), aprovada no COPS e adoptada no CONS (CRE/CAGRE, em geral).

Quanto se trata de uma operação militar, e se considera necessário recorrer às capacidades da NATO, o COPS deve solicitar formalmente àquela os meios desejados e uma reunião entre este órgão da UE e o CAN (Conselho Atlântico Norte) tem lugar de forma a confirmar a disponibilidade das mesmas.

Quarta fase/CONOPS – é na sequência destas consultas e de outras necessárias que é preparado o conceito de operações ou CONOPS, documento mais de natureza técnica do que política, que também é submetido ao COPS para aprovação e é adoptado pelo CONS.

Após este documento, com a operação/missão já lançada, é designado, no caso militar, o comandante da operação (OHQ) e também o comandante da força (FHQ) que, no caso civil, independentemente do chefe de missão que é nomeado, é sempre o Director do CPCC (comandante das operações civis). Por isto mesmo, a sequência de acções neste caso (civil) é um pouco diferente da militar, já que é o CPCC que prepara o CONOPS para ser aprovado (antes da Acção Comum). O OPLAN é posterior, já sob a responsabilidade do Chefe da Missão.

Com a intervenção directa destes entra-se, então, na última fase do planeamento, que corresponde à elaboração do Plano de Operações (ou OPLAN).

Quinta fase/OPLAN – o CONS aprova este documento, que comporta os seguintes elementos: regras de empenhamento, e o acordo sobre o estatuto das forças (ou SOFA, que é estabelecido com o Estado em cujo território decorre a operação e, eventualmente, com aqueles – vizinhos – que podem também estar directamente envolvidos).

Ainda nesta mesma fase, tem lugar a implementação da operação/missão, correspondendo no terreno a dois momentos: o da capacidade operacional inicial (ou IOC) e o destacamento pleno da força, que se designa de capacidade operacional plena (FOC).

Sexta fase/revisão – o mandato para a operação/missão, que estabelece normalmente o período de tempo em que a mesma decorre, estipula igualmente, a meio desse período, a necessidade de se proceder a uma revisão, processo que ocorre por intermédio de um relatório de execução de que é responsável o chefe da missão ou o comandante da operação, que os submetem ao COPS, para apreciação; algumas vezes, pode implicar, também, a definição de um termo para a operação (por objectivo, ou por prazo definido).

Uma revisão do mandato significaria a alteração do CMC. Sempre que uma operação/missão termina, o COPS solicita uma avaliação da mesma, que se processa por via de um exercício de “lições aprendidas”.

A descrição que acabámos de fazer sobre os procedimentos que são tomados sempre que se depara uma situação de crise, permite-nos facilmente verificar o papel central do COPS na PCSD – esta constituiu, aliás, a sua razão de existir.

Numa imagem simplificadora, o COPS pode ser tomado como “o astro da constelação PCSD” (comités, grupos de trabalho (GT’s) e estruturas do secretariado) que, no Conselho, intervêm no domínio da gestão de crises.

O COPS e os Comitês e GT’s do CONS em Matéria de Gestão de Crises – Competências

O COPS, centro dessa constelação na UE, foi criado pelo Conselho Europeu (CE) de Laeken/Bélgica, em 2001 (“declaração sobre a PESD”), tendo como objectivo coordenar e acompanhar as crises e conflitos, organizar capacidades da UE para intervir nestes domínios, elaborar regras, procedimentos e doutrina para esse fim, além naturalmente de suceder, com sede em Bruxelas e com uma base jurídica permanente, ao COPO e nesse sentido assumindo também competências gerais em matéria de PESC (as competências em matéria PCSD estão definidas no artº 25 do TUE¹⁰).

Sucintamente, importa dizer que o COPS é um Comité em que têm assento representantes dos 27 Estados-membros da UE, ao nível de Embaixador e sediado em Bruxelas, reúne 2 vezes por semana, no mínimo; é o órgão mais importante das matérias tratadas no segundo pilar do tratado de Nice.

¹⁰ Tratado da União Europeia (Maastricht, 1992). Em matéria de PESD/PCSD foi complementado pelo Tratado de Nice, de 2001.

Os seus trabalhos decorrem nas duas línguas (“de trabalho”, ou “diplomáticas”) da UE, no âmbito do segundo pilar PESC/PCSD¹¹, que são o inglês e o francês, sem tradução¹².

É presidido nominalmente pelo representante da PRES rotativa semestral¹³, mas em momentos de crise também o pode ser pelo Alto Representante/Secretário Geral, Javier Solana¹⁴. A COM, desde 2005, tem assento no COPS, não sem certa tensão, hoje mais diluída mas ainda presente, sempre que se discutem aspectos de segurança “mais pura” mas, sobretudo, financiamento de acções.

O COPS é, por assim dizer, o interlocutor privilegiado do SG/AR. Tem capacidade de decisão PCSD, a qual assume especial relevância na definição das orientações políticas da UE, apresentando pareceres ao Conselho e com a responsabilidade, ainda, de acompanhar a execução das decisões daquele; reporta-lhe via COREPER.

“Esmiuçando” – palavra que se presta mais do que nunca ao COPS e que ganhou recentemente um estatuto importante no nosso léxico político nacional¹⁵ – podemos sugerir como elenco das suas competências e responsabilidades, seguindo estritamente o que está determinado pela Decisão do Conselho que o estabeleceu¹⁶:

- acompanhar a situação internacional e apoiar o Conselho na definição de políticas e controlar a implementação das estratégias aprovadas;
- examinar as áreas das conclusões do CRE (CAGRE¹⁷) em que está envolvido;
- fornecer as orientações para outros comités da área PESC e PCSD;
- manter ligação privilegiada com o AR/SG e os REUE’s;
- dar orientações ao CMUE; receber opiniões e recomendações desse Comité;
- receber informação, recomendações e opiniões do CIVCOM e enviar-lhe orientações;

11 Terminologia anterior ao Tratado de Lisboa, que extingue a “estrutura por pilares” da União, mas cujo recurso nos facilita a compreensão como referência (questão mais detidamente tratada adiante no texto).

12 É o regime linguístico adoptado para a PESC/PESD, e continuado para a PCSD, pelo que os Comitês e GT’s destas duas áreas têm-no também.

13 Este sistema de PRES semestral termina com a entrada em vigor do “quadro institucional de Lisboa”.

14 A sua sucessora, Lady Catherine (ou Cathy, como intimamente começa a ser uso os embaixadores chamá-la) Ashton, nova AR que entrou em funções com o Tratado de Lisboa, tem-se apresentado com frequência no COPS, presidindo-lhe de algum modo, mas na verdade isso tem ocorrido num contexto em que ainda não existe um seu “representante permanente” que assuma a presidência do órgão.

15 Datada – programa televisivo dos “Gato Fedorento” que estava a ser transmitido pela televisão na altura...

16 Decisão do Conselho que estabelece o COPS (JO, L27/1 de 30.1.2001 – 2001/CFSP/78/).

17 Antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o conselho era o CAGRE – Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas – agora, separado em CRE e CAG – ver mais adiante.

- coordenar, supervisionar e controlar as discussões sobre assuntos PESC e PCSD nos GT's (aos quais pode enviar orientações e pode receber relatórios);
- liderar o diálogo político em sua própria capacidade ou em conformidade com o estipulado no Tratado;
- fórum de diálogo privilegiado da PCSD, incluindo com a NATO e de acordo com os arranjos estabelecidos para o efeito;
- sob os auspícios do CONS, assumir a responsabilidade pela condução política no desenvolvimento das capacidades militares, tendo em consideração o tipo de crises às quais a UE quer responder;
- na eventualidade de uma crise, é o organismo que lida com ela e examina todas as opções que podem ser consideradas pela UE como resposta no sistema institucional único, sem prejuízo do processo de decisão e os procedimentos que são próprios a cada pilar;
- na preparação da resposta da UE a uma crise é ao COPS que cabe propor ao CONS os objectivos políticos da UE e recomendar entre as várias opções possíveis as que podem contribuir para a sua solução.

Compete ao COPS recomendar a adopção de uma Acção Comum, supervisionar as medidas adoptadas e avaliar o seu efeito. A COM e os EM's informam o COPS das medidas que nesse mesmo sentido tomaram (ou vão tomar).

No domínio das relações com os parceiros estratégicos da UE em matéria de gestão de crises – tratem-se de organizações internacionais como a NATO, ou Estados terceiros como os aliados europeus não membros da UE, entre os principais! – é ao COPS que compete conduzi-las, especialmente através de consultas regulares no lançamento e decurso de uma missão.

Regularmente, o COPS recebe os comandantes das operações militares e das missões civis da PCSD, bem como os REUE's.

O **Grupo "Nicolaidis"**¹⁸, em que têm assento todos os adjuntos diplomáticos dos Embaixadores COPS, é o grupo de trabalho encarregado de preparar a agenda e portanto as reuniões do COPS.

Para lançamento de operações ou missões PCSD, como já vimos, o COPS recomenda o CONS com base nos pareceres do CMUE e CPCC/CIVCOM e o CONS decide lançá-las através de uma Acção Comum (AC/JA).

Pelos art.º 18 e 26 do TUE, a AC determina o papel do SGC na implementação das medidas que estão sob a competência política e estratégica do COPS; durante

¹⁸ Nome do diplomata grego que teve a iniciativa de propor a criação de um tal grupo (preparação da agenda e coordenação "logística" do COPS).

as operações o CONS é mantido informado por relatórios do COPS apresentados pelo AR na sua capacidade de PRES.

No âmbito das suas actividades e competências PCSD, o COPS é apoiado sobretudo por dois organismos da constelação do CONS: o Comité Militar da União Europeia (CMUE) e o Comité de Gestão Civil de Crises (CIVCOM).

CMUE. É o principal organismo militar na UE, cujos delegados representam os CEMGFA dos EM's (MILREP). Reúne regularmente em Bruxelas onde está sediado, e é presidido por um oficial general eleito entre os propostos pelos EM's (mandato de três anos), que participa por direito próprio nas reuniões do COPS e do CRE (CAGRE).

Tem ainda a função (suplementar) de conselheiro militar do AR/SG. Além do exame de matérias de relevância militar, o CMUE emite pareceres e apresenta recomendações ao COPS sob solicitação deste ou por sua iniciativa relativamente aos aspectos militares da PCSD.

O CMUE trabalha apoiando-se no Estado Maior da União Europeia (EMUE/EUMS) direcção que faz parte do SGC (Secretariado Geral do Conselho), transmitindo-lhe directivas. Tem o principal papel na elaboração e planeamento e também no acompanhamento das operações militares da UE, em curso.

Tal como o COPS se apoia, em geral, no GT "Nicolaidis" para a preparação da sua agenda e, no GPM (grupo político militar) para a preparação em substância dos aspectos militares numa perspectiva mais política, da PCSD ¹⁹ o CMUE tem o seu próprio GT preparatório: GT do CMUE, que é integrado pelos adjuntos e assistentes dos representantes militares (MILREP) e também tem o seu PRES eleito (pela mesma duração do CMUE) entre candidatos propostos pelos EM's.

CIVCOM. Trata-se de um Comité estabelecido por tratado, o que lhe outorga (e motiva) uma "certa prerrogativa" que os seus delegados sempre evocam, ainda que o CIVCOM, na prática, corresponda ao "GT do COPS para a gestão civil das crises".

Tal como o CMUE para a parte militar, o CIVCOM na parte civil tem competência para emitir pareceres e formular recomendações ao COPS sobre os diferentes aspectos civis na gestão de crises como os de polícia, Estado de direito, administração (e capacitação) e protecção civil.

¹⁹ GT da área "militar" da PCSD que, embora com uma composição nacional mais ou menos heterogénea, representa duplamente, regra geral, os 27, ao nível dos MNE e dos MDN; em termos de atribuições e competências derivadas do COPS, o GPM detém sensivelmente as mesmas que o CIVCOM, incluindo o desenvolvimento dos conceitos e instrumentos de acção, bem como o acompanhamento da vertente militar de RSS (mas não está habilitado a emitir pareceres, apenas a formular recomendações).

Ao CIVCOM compete trabalhar os conceitos e os instrumentos de acção, bem como as capacidades civis; por outro lado, para as opções estratégicas nas missões civis, tem as mesmas atribuições que o CMUE para as militares. A COM, ao contrário do que acontece na dimensão militar, participa plenamente na PCSD civil, o que lhe atribui competências/"funcionalidades" nesta matéria.

O facto de o CIVCOM ter sido "criado por tratado", quando as suas competências se confundem mais com as de um GT (e ter um certo paralelismo funcional com o CMUE), pode dever-se precisamente a ter sido criado no momento em que irrompia na UE a dimensão militar e, assim, constituindo um resultado particularmente pragmático e uma forma de contrabalançar, enviando também um sinal político, sobre a já referida natureza civil da UE não era desvirtuada...

O CIVCOM tem também uma "dimensão inter pilar"²⁰, tanto pela base da sua representatividade nacional, como pela natureza de algumas das suas actividades.

RELEX. É o Grupo de Trabalho dos Conselheiros de Relações Externas²¹, mas que não responde directamente ao COPS e sim ao COREPER. No entanto, algumas das suas atribuições e competências têm relevância em matéria de PCSD, tanto mais que trata de assuntos horizontais e, nesse domínio, reporta ao COPS.

Os aspectos mais significativos do trabalho RELEX com reflexo no COPS são a discussão e apresentação dos projectos de Acção Comum e os aspectos financeiros da gestão de crises (incluindo as propostas de fichas financeiras para as operações e missões PCSD, bem como para os gabinetes dos REUE) e a apreciação jurídica e institucional que detém.

Dependendo da organização nacional espelhada em cada REPER, pode também ter competência relativamente ao mecanismo especial "Athena".

Claro que os GT's da área PESC, os designados como geográficos, também estão "associados" aos trabalhos da PCSD e as suas actividades, mais horizontais, não deixam de se reflectir e contribuir para a gestão de crises.

As Estruturas do SGC no Domínio da PCSD²²

Em primeiro lugar é preciso ter em consideração que, se bem que o SGC não disponha de direito de iniciativa, formalmente, na prática, até pelo papel que detém

20 Terminologia empregue com um sentido prático mas que está ultrapassada pelo Tratado de Lisboa.

21 Representantes RELEX de cada uma das REPER, incluindo a COM e em que a PRES é assistida, como nos demais da área PESC e PESD, pelo SGC.

22 Este é o esquema que mais facilmente, e onde também mais natural e rapidamente, o Tratado de Lisboa poderá ter um efeito em termos de ajustamentos funcionais futuros e adequações a práticas supervenientes...

na PCSD de assistir a PRES, essa capacidade é bem real e efectiva; em segundo lugar, o espaço de intervenção do SGC na PCSD tem crescido paulatinamente, até por razões meramente técnicas e critérios de funcionalidade; finalmente, importa sublinhar e constatar, sem entrar no mérito do assunto, que o Tratado de Lisboa, ao alterar a natureza do relacionamento do SGC com os EM's na área PCSD, lhe confere de facto poder de iniciativa.

Unidade Política (UP) - A unidade de planeamento e alerta rápido (1999) é um departamento que depende directamente do SG/AR e não do Secretariado²³. Tem sobretudo competências de natureza política ao nível do planeamento e alerta de crise (composta de várias *task forces* geográficas, sendo que uma delas tem atribuição da PCSD).

Os elementos que integram esta Unidade não são agentes temporários destacados pelos EM's como os demais que servem nas estruturas do SGC, mas sim contratados.

Tem especial responsabilidade no acompanhamento da situação internacional e na identificação precoce de crises e/ou conflitos emergentes; é responsável pela apresentação de documentos de estratégia ao COPS, no campo político como de segurança.

Paulatinamente vem trabalhando cada vez mais em associação (em conjunto) com a COM nestas áreas e sobretudo no que à definição da estratégia diz respeito.

Direcção Geral das Relações Exteriores/DGE. Tutela os serviços que tratam da PESC e da PCSD, incluindo todas as áreas geográficas e temáticas e a gestão de crises.

Os assuntos especificamente de gestão de crises estão repartidos na DGE por duas sub DG's: a DGE 8 (VIII/ou direcção de questões de defesa), que trata de assuntos militares e a DGE 9 (IX/direcção de gestão civil de crises), que trata dos aspectos civis da PCSD.

A DGE 8 é responsável pelas operações militares, especialmente na fase inicial de planeamento, elaborando os projectos de documentos (o CMC em particular) para ser levado ao COPS. É esta sub DG a quem compete também tratar das questões horizontais e conceituais nos aspectos militares da PCSD (doutrina, operações, exercícios, desenvolvimento de capacidades militares, reforma do sector de segurança e formação e treino) em estreita coordenação com o EMUE.

É ainda responsável pelo acompanhamento das relações UE-NATO (e a agenda e os trabalhos do Grupo Capacidades estabelecido entre as duas organizações), da

²³ Por isto mesmo é talvez a única que logo à partida mantém um grau de incerteza quanto ao seu destino, após a concretização do SEAE.

cooperação com a ONU em matéria de gestão de crises, bem como com a União Africana e os Estados terceiros.

Relativamente ao planeamento das missões civis, o SGC também está dotado de uma Capacidade de Planeamento e Condução de Operações Civis/CPCC (2007) que visou reforçar, ao nível de Bruxelas a capacidade de resposta ao crescimento das solicitações à PCSD em matéria de missões civis.

O CPCC é composto por cerca de sessenta peritos civis, entre polícias e guardas nacionais que estão destacados pelos EM's ou são funcionários do SGC. Ainda que designado como Comandante das operações civis, o seu cargo para efeito do SGC é o de director, coadjuvado por um chefe de estado-maior civil, um chefe de operações e um núcleo de apoio às missões.

Se na origem o CPCC correspondeu à necessidade identificada por J. Solana de criar uma maior e mais intensa ligação com as missões no terreno, na prática procurou, também por razões de "ordem política", replicar para o sector civil as estruturas e as relações internas equivalentes às do sector militar (funcionando o Director do CPCC como conselheiro civil do SG/AR e a estrutura, ela própria, como o EMUE).

Em 2008 foi também criada, mas ainda está por definir a sua organização e, sobretudo, está por implementar uma nova DGE (digamos com precedência hierárquica sobre as demais desta área) que visa integrar um planeamento coordenado civil/militar e responder às necessidades de uma estrutura permanente com funções mínimas de Estado Maior em Bruxelas e que irá substituir as DGE 8 e 9: trata-se da CMPD/DPGC (direcção de planeamento e gestão de crises)²⁴.

O estabelecimento do CPCC, se bem que tenha aliviado a DGE 9 de uma sobrecarga de responsabilidades e competências em matéria de gestão civil de crises, na verdade acabou por "esvaziar" um pouco esta última, julgando-se por isso absolutamente natural que a prazo o seu desaparecimento e a extinção seria uma consequência directa; mas o mesmo já não se pode dizer da DGE 8, que conhecerá igual destino em função da organização da CMPD.

Estas mudanças correspondem muito concretamente aos desígnios legítimos do SG/AR de "antecipar" a entrada em vigor do Tratado de Lisboa e de adaptar a PCSD às mudanças que se vão verificar, sendo que a mais importante delas é justamente a criação de um Serviço Europeu de Acção Externa/SEAE, estrutura

24 Apesar da enorme pressão da PFUE para que fosse criada então (final da sua PRES em Dezembro de 2008) e ainda que SG/AR tenham "dado garantias" que teria uma rápida e imediata implementação, a mesma ainda está por verificar-se e tudo leva a crer que não o será tão cedo. Pese a boa vontade e pressão da PRES SE, é de admitir, igualmente, que até não venha a vingar no quadro do futuro serviço do SEAE e é de esperar que qualquer PRES rotativa antes de ter lugar o PRES permanente, não consiga obter uma decisão sobre tal figura.

a funcionar autonomamente no SGC sob dependência directa do Alto Representante²⁵.

SITCEN. Centro de Situação da UE (2001) é o departamento onde se recolhem, trabalham e produzem informações sobre diversas situações, incluindo avaliações de risco e o acompanhamento de potenciais crises internas de alguns países ou aspectos mais importantes para os interesses da UE, ou mais sensíveis para os EM's, tais como sejam fenómenos de terrorismo, proliferação nuclear, etc.

O SITCEN centraliza informações que lhe são disponibilizadas pelo Estado Maior/EMUE da UE e pela UP e pelos EM's e a COM.

É composto por peritos civis e militares provenientes dos EM's destacados em permanência e funcionários do CONS, o que lhe outorga, tal com o à UP, uma certa independência. Com ela, também por estas razões, constitui um dos principais nichos de gestão de crises da UE.

Desde 2007 que a junção de esforços com o EMUE no SIAC produz análises de informação no contexto das operações e missões PCSD e realiza um exercício anual de prontidão e treino.

EMUE. Integra militares disponibilizados pelos EM's numa base permanente ao SGC e que constituem, no plano puramente militar, o equivalente a uma direcção ou departamento.

Trabalha sob a orientação do CMUE e constitui o grupo de peritos militares ao serviço do CONS e portanto, assistindo a PRES e todos os EM's, entre outras funções, recolhendo e processando informações, identificando as disponibilidades em forças europeias²⁶ para fazer face a uma crise (tarefas de Petersberg) e servindo de *liaison* entre estes dois tipos de forças.

O EMUE tem um centro de operações (a activar), que serve de quartel-general para operações autónomas PCSD de pequena dimensão (mas não substitui os 4 OHQ que existem na UE - Potsdam/Alemanha; Mont Valérien/França; Larissa/Grécia; Northwood/Grã-Bretanha).

O EMUE é reforçado pela célula civil/militar para efeito de planeamento, sempre que necessário²⁷.

25 Parece, porém, que relativamente a este pré-posicionamento no domínio da PCSD, os intentos do AR/SG podem não ser confirmados.

26 Tanto nacionais como multinacionais.

27 Como veremos logo a seguir, a criação da nova DGE para planeamento poderá alterar este quadro, bem como a funcionalidade do próprio EMUE, além de diluir nela a célula civil/militar; mas como se disse anteriormente, é preciso esperar para verificar qual o futuro desta nova DGE, após o SEAE.

O EMUE tem sobretudo atribuições operacionais, tais como avaliação das situações, planeamento, implementação decisões tomadas ao nível do CMUE e ainda em matéria de desenvolvimento das capacidades militares da PCSD.

A constituição da futura direcção de planeamento e gestão de crises (DPGC) pode determinar o seu desaparecimento, mais ou menos, a prazo... se bem que tenha sido reforçado recentemente em recursos humanos, criando uma capacidade de planeamento mais eficaz.

Por outro lado, esta nova estrutura pode vir a outorgar maior coerência e unidade de acção ao “grupo PCSD”, dentro do SGC/DGE, que muitas vezes sofre do problema da multiplicação de competências, cabendo o tratamento sectorial de aspectos muito particulares num mesmo assunto, muitas vezes, a vários departamentos, o que só acrescenta complicação, falta de transparência e perda de eficácia ao seu “suave” desfecho...

Deve ainda registar-se, sem desenvolver, outros departamentos com significado e importância na gestão de crises da PCSD, como:

- a capacidade de alerta (*watch keeping*) que acompanha em permanência cada uma das operações e missões em curso;
- Centro de Satélites (ou SATCEN), criado em 2001 e sediado em Torrejón/Espanha, presta serviço de imagens no acompanhamento das crises e em apoio da decisão e é supervisionado pelo COPS;
- Instituto de Estudos de Segurança da UE/ISSEU, criado em 2002 sucedendo ao homólogo da UEO, está sediado em Paris e tem neste momento um director português, o Dr. Álvaro Vasconcelos – funciona como um *think tank* da UE e tem potencialidades, nem sempre reconhecidas e muito menos exploradas por todos os EM’s, enquanto veículo de diplomacia pública da UE (tem uma forte vocação de investigação e orientação no domínio da PCSD);
- Agência Europeia de Defesa (AED/EDA) cuja área de acção cai um pouco fora dos propósitos mais operacionais da gestão de crises, e portanto de uma referência mais detalhada no âmbito do curso e da sua finalidade (o Tratado de Lisboa atribui-lhe um papel mais activo, mais dinâmico e de maior iniciativa nesse domínio).

Tratado entre Lisboa e Bruxelas... *lost and found again!*

O Tratado de Lisboa não vem alterar as competências nem a funcionalidade das estruturas e organismos PCSD.

No entanto, como já antes de admitiu e sublinhou, com o tempo, a prática decorrente das mudanças que ele criou podem bem aconselhar e ditar que organismos

e competências sofram ajustamentos especialmente depois que o SEAE esteja já plenamente estabelecido e em funcionamento, tanto em Bruxelas como no terreno, pelas delegações europeias em todo o mundo.

Do que for efectivamente aprovado para o SEAE, dependerá em boa parte a orgânica²⁸ futura no funcionamento da gestão de crises, seja civil ou militar e, assim, parece prudente nada avançar de divinatório, porque em matéria de construção europeia mais vale saber como é mesmo – o que ainda está longe de ser o caso.

Gestão de Crises e... (Di)gestão das Expectativas

Só após o SEAE entrar ao serviço se poderá realmente dizer o que muda na PCSD, se muda alguma coisa, na prática, no funcionamento das estruturas de gestão civil de crises com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa.

O Tratado, o dito desta nossa capital, ao criar novas instituições, certamente que poderá alterar o modo de funcionamento das estruturas, mas para já é difícil dizer em que medida, com que profundidade e extensão isso acontecerá, até que esteja devidamente a funcionar.

O que é já certo poder afirmar é que as chamadas “estruturas PCSD” do Secretariado Geral do Conselho²⁹ integrarão o SEAE; se em bloco, ou num todo orgânico, como seria idealmente desejável ou se respondendo a uma organização (e uma lógica) diferenciada, é que ainda não é completamente claro!

Mudanças Institucionais no Tratado de Lisboa

Lembre-se muito sucintamente que o Tratado de Lisboa estabelece para a União um compromisso com os Estados-membros mas sobretudo com os cidadãos europeus e que, nesse sentido, cria objectivos e promove valores como um todo entre os quais a democraticidade, a representatividade, a legitimidade e a transparência, figuram proeminentemente.

Mas as mudanças institucionais introduzidas pelo Tratado de Lisboa correspondem também a necessidades bem sentidas e identificadas pela UE, para manter a

28 Não está prevista, de todas as formas, de início – no momento que se escreve – qualquer mudança orgânica no quadro da PCSD.

29 Isto é: CMPD, CPCC, EUMS e SITCEN, essencialmente, excluindo as agências que detêm um estatuto próprio.

sua eficácia e fazer a diferença do ponto de vista interno e internacional, após o último alargamento.

Neste domínio importa, sobretudo, para as nossas preocupações imediatas, registar as mudanças institucionais, mas em muito menor medida determo-nos sobre as suas possíveis consequências e efeitos.

No elenco dessas grandes mudanças institucionais, teremos de considerar:

- Criação do cargo de Presidente (permanente) do Conselho Europeu/CE e institucionalização do próprio CE.

Muito sumariamente, porque não é a instituição que mais importa para as nossas considerações em gestão de crises, lembre-se que o CE, sob o Tratado de Lisboa, passa a ter competências específicas na definição geral das políticas da União, em especial na identificação dos interesses estratégicos da UE, que depois compete ao CNE e muitas vezes pela iniciativa do AR, transformar em políticas e acções, isto é em linguagem PESC, do Tratado, posições ou acções comuns (incluindo missões PCSD).

- Separação entre a formação “Conselho de Assuntos Gerais/CAG”, que se mantém sob a presidência rotativa da União e o Conselho de Negócios Estrangeiros/CNE para a PESC e a PCSD.
- Criação do cargo de Alto Representante para a PESC que acumula com as funções de Vice-Presidente da Comissão e que preside ao Conselho de Negócios Estrangeiros dotado de mais poder de iniciativa em matérias desta sua competência.

O AR é escolhido pelo Conselho com o acordo do Presidente da Comissão (uma vez que também será seu Vice-Presidente) mas sem interferência directa do PE na sua nomeação. O PE apenas se pode pronunciar sobre a pessoa na qualidade de Vice-Presidente da Comissão e portanto quando votar a aprovação do executivo comunitário (Colégio de Comissários proposto pelo Presidente da Comissão).

O AR recebe as suas instruções do Conselho de Negócios Estrangeiros, ou seja da reunião dos respectivos Ministros dos EM's, que pode também incluir as formações *i)* Defesa e *ii)* Desenvolvimento.

- Abolição da organização das competências em pilares (3), em que o II constituía o “domínio da PESC e da PESD”, intergovernamental, sendo que o I constituía o pilar comunitário e, essencialmente as matérias JAI, o terceiro (III), ou de competência partilhada.

No novo elenco das competências da União, passam a existir três tipos: as exclusivas, as partilhadas e as de apoio/complemento.

No âmbito que nos interessa, não há lugar, ainda, a qualquer competência partilhada ou comunitária, mesmo que o Tratado de Lisboa vise, a prazo, criar uma certa dinâmica de “europeização” para a PESC e a PCSD... e, nesse sentido, o SEAE, criando hábitos de trabalho, um espírito de corpo e cultura diplomáticas comuns, muito contribuirá...

- Aumento dos poderes do Parlamento Europeu também em matéria PESC, embora residualmente e sobretudo por via do Orçamento PESC. Inalteráveis, no entanto, no domínio da PCSD/militares.

O PE passa a estar associado aos trabalhos, com a excepção da área da defesa.

O facto do/a AR ter uma outra qualidade, a de Vice Presidente da Comissão, sujeita-o/a, nesta vertente, mas só para os respectivos domínios de competência, aos poderes que o PE neles detém.

E que Implicações para a PESC/PCSD?

Em boa parte, as mudanças institucionais proporcionadas pelo Tratado de Lisboa têm como objectivo projectar a União no mundo, dando-lhe maior visibilidade e credibilidade.

Nesse sentido, importa reter que só com maior flexibilidade institucional e garantindo um exercício desse ponto de vista mais coerente, consistente e eficaz pode a UE alcançar tais “objectivos de potência internacional” (que como sabemos se revêem nos de uma potência de natureza civil e se projectam pelo *soft power*).

A figura de Alto Representante, como o MNE europeu e o estabelecimento do SEAE (Serviço Europeu de Acção Externa, qual diplomacia ao serviço da União) visam aprimorar a concertação política entre EM's que até aqui se fazia, essencialmente, sob a liderança de uma presidência rotativa na base dos turnos semestrais e cometida a prioridades com esse limitado horizonte temporal.

Um elemento novo nesta dupla função do AR enquanto Conselho e Comissão juntas na mesma pessoa, mas separadas juridicamente, é a possibilidade – a capacidade! – de coordenar as diferentes vertentes e políticas na acção externa da UE. E a figura política de Alto Representante foi projectada tendo precisamente em consideração o potencial (e fundamental) efeito de permitir uma maior e mais eficaz coordenação da acção externa da UE.

Entre as suas “novas” competências, regista-se sobretudo um maior poder de iniciativa do que aquele que tinha Javier Solana, como SG/AR e, pelo facto de se tratar de um cargo permanente enquanto PRES, na PESC e PCSD, implicar uma

maior capacidade de planeamento, a prazo e, maior coerência, na execução e na acção ao nível do terreno.

Do elenco fazem parte:

- apresentação de propostas para elaboração da PESC e PCSD;
- implementação da PCSD;
- representação da UE no domínio da PESC;
- condução do diálogo político (incluindo a vertente de gestão de crises);
- exprime as posições da UE ao nível internacional.

O cargo de Alto Representante para PESC e PCSD, substitui, como regra geral, as funções que tinham anteriormente o SG/AR do Conselho (Solana) e o Comissário RELEX.

Como as situações de crise têm provado desde que a PCSD (PESD) foi criada para lhes responder – e no saldo de dez anos de experiência crescente e cada vez mais “demandante”, tem-no feito muito bem, é bom que se note! – a flexibilidade sobretudo de iniciativa e decisão, constitui um elemento fundamental para permitir à UE uma capacidade de reacção (e resposta) rápida tanto política como operacional e, assim, uma outra eficácia e efeito internacional. Resumindo, como para qualquer política externa, a defesa e a promoção dos valores e interesses europeus assume-se como imperativa.

A natureza intergovernamental e a regra da unanimidade que lhe está subjacente, inalteradas com o Tratado de Lisboa, constituíam um embaraço a essa necessidade de maior eficácia, que a flexibilidade institucional introduziu por via da maior capacidade de iniciativa do AR³⁰.

Por carácter intergovernamental entende-se o regime de funcionamento e a organização dos trabalhos que, em essência, significa que são os Estados-membros que decidem; e que, em geral, a unanimidade se mantém como regra (para qualquer aspecto em discussão, mais ainda quando se trata da PCSD/vertente defesa).

Neste capítulo foi muito parcimoniosa a ambição do Tratado de Lisboa relativamente ao alargamento dos casos de votação por maioria qualificada na área PESC – para já não se falar na PCSD (com excepção da Cooperação Estruturada Permanente/CEP).

Além dos casos anteriores já previstos – nomeação do Representante Especial da UE/REUE (que na maioria deverão desaparecer com o SEAE) e a decisão europeia

³⁰ Na situação de Gaza, a AR Ashton acaba de comprovar esta nova dinâmica ao decidir constituir uma task force de acompanhamento e ao enviar uma missão exploratória multidisciplinar a essa área, quando anteriormente, tais decisões seriam tomadas pelos ministros, ou levadas pelo menos à consideração do COPS.

que define uma posição comum – a novidade de Lisboa está em prever que uma proposta da AR, na sequência de uma decisão CNE, seja também decidida por maioria qualificada.

Dentro destas, todas aquelas que tenham implicações militares estão excluídas de tal sistema de votação.

A Comissão, desde a origem associada aos trabalhos do Conselho em matéria PCSD, na nova dualidade, passa a ter uma intervenção mais substancial e activa, mas não tendo iniciativa própria, mantém um “certo grau de marginalidade” sempre que se trate, sobretudo, de matérias militares ou de decisões nesse âmbito mais estrito.

A Criação do Serviço Europeu de Acção Externa/SEAE directamente dependente do Alto Representante/Vice Presidente da Comissão e com quadro orçamental próprio e que inclui as vertentes PESC e PCSD e respectivas estruturas de funcionamento, constitui provavelmente e do ponto de vista prático, o elemento mais original e mais decisivo para a eficácia e a melhor resposta da UE, também na dimensão da gestão de crises.

O SEAE, que como já vimos o AR tutela directamente, será composto por funcionários do Conselho, da Comissão (especialmente a RELEX) e dos Estados-membros. Neste momento, encontramos-nos já na fase de selecção para os lugares de chefia das delegações da UE no exterior.

Segue-se-lhe o processo de recrutamento do restante *staff* das delegações da UE por esse mundo fora e, também –, culminando a chamada fase de transição e, portanto, a instalação do SEAE – o preenchimento dos lugares de Secretários Gerais (quantos?!³¹) de Directores Gerais, SubDG's e chefes de unidade e, finalmente, os *desk* dos vários serviços que estarão baseados em Bruxelas.

Em princípio, nenhum dos actuais lugares de chefia (ou outros, para este efeito), ocupados em Bruxelas, estão à partida garantidos no futuro quadro do SEAE³².

Resulta evidente, parece, que num cenário em que nada está ainda decidido³³ – muito menos as pessoas – será difícil antecipar em concreto, como é que a organização final do SEAE, e dentro dele a PCSD, irá afectar os procedimentos.

31 À época da elaboração deste texto, anda estavam por definir mas, entretanto (Setembro de 2010), a AR anunciou que seriam dois.

32 Os futuros ocupantes, como sempre tem acontecido no processo de construção europeia, resultarão de uma dupla lógica de competência e currículo individual, que é aferido por um júri variável, nas provas que terão que prestar para esse fim e, também, do sempre sensível mas muito decisivo jogo político dos equilíbrios de funções e cargos a desempenhar que se repartem de acordo com os interesses concretos de cada um dos Estados-membros...

33 No momento em que este texto foi escrito e apresentado e, mesmo ainda, em Setembro de 2010, quando da sua actualização definitiva para efeito de publicação pelo IDN.

Na teoria, porém, afigura-se serem claros os objectivos e intuítos do legislador em racionalizar todo o processo de decisão e, sobretudo, a sua vertente operacional!

O SEAE, quanto mais não seja, deverá configurar o termo da duplicação de estruturas administrativas e sobretudo de serviços entre as várias instituições e quem sabe - a longo prazo -, contribuir para uma reformulação da racionalidade no uso dos recursos das diplomacias nacionais!

Um dos desafios maiores - do ponto de vista institucional e pragmático - no superior interesse do bom funcionamento do SEAE (e para a própria função de AR), por outro lado, é o da resposta a dar ao problema (preocupante) do exponencial leque de competências e actividades que o Tratado consagra numa só pessoa, com claras limitações para a capacidade de responder, ela própria, em todas as áreas e para todas as actividades em que a sua intervenção e competência está prevista, ou é esperada.

E no entanto, institucionalmente, o Tratado não prevê nenhum cargo ou função com a mesma competência executiva do AR e que a determinado nível de decisão o possa substituir.

Algumas ideias flutuaram, mas nada de concreto surgiu³⁴. E, no entanto, a PCSD deve poder contar com um enquadramento orgânico e estratégico que lhe dê coerência, principalmente operacional, perfil de funções que o CMPD poderia desempenhar, mas não é seguro que lhe sejam acometidas! Abolição das presidências rotativas na PESC e PCSD, incluindo o COPS e os demais órgãos que lhe estão subjacentes (CIVCOM, GPM, Nicolaidis) que passam a ser asseguradas por funcionários do SEAE nomeados pelo AR para essas funções e que, portanto, se orientam igualmente pela nova lógica funcional, incluindo o programa de trabalho estabelecido para cada grupo e para as áreas respectivas.

À partida, nem o COPS, nem nenhum dos grupos da área PCSD, mudará institucionalmente o seu carácter ou verá alteradas as suas competências já (bem) estabelecidas!

Mas, naturalmente, a perda da capacidade de “iniciativa semestral”³⁵ entre os EM’s mudará um pouco o modo como o COPS se articulará neste universo novo do SEAE e, por outro lado, a nova “orgânica PCSD” e os novos processos poderão reconfigurar futuramente a funcionalidade do COPS e seus GT’s, no quadro dos procedimentos PCSD.

Mas o Tratado mantém as competências do COPS que, além da capacidade de condução e decisão em matéria de PCSD, continua a ser o responsável, como

34 Até Setembro de 2010.

35 Base da rotatividade das presidências entre EM’s, que com o Tratado de Lisboa se perdeu...

representação dos EM's, por decidir sobre as missões e operações que a UE queira lançar.

Provisões Específicas em Matéria PCSD - O Mundo das Capacidades Militares

Vem constatando-se que Lady Ashton, a AR - designada após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa para substituir Javier Solana - é uma espécie de "MNE porta-voz", entre os seus pares (MNE's) da UE.

Pois bem, ela deve ser de igual modo o "par entre os pares" dos seus homólogos MDN dos Estados-membros.

A PCSD mantém-se como anteriormente um instrumento (mais) da PESC, sendo aquele que lhe deve dar sequência operacional através de meios civis e militares ou, o que é cada vez mais - dentro de certos limites - a tendência dominante, através de uma combinação de ambos, consagrado no conceito da moda: o *comprehensive approach*.

No âmbito da PCSD há a considerar como principais implicações da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, as seguintes:

- Enquadramento e cadeia de comando das estruturas PCSD no SEAE, em especial o caso do CMPD que, na sua criação, foi projectado para cumprir funções essenciais de estrutura permanente de comando, em Bruxelas, para qualquer operação militar ou missão civil de âmbito estratégico. A eventual dissociação orgânica directa, do Estado Maior da UE e do CPCC, relativamente à estrutura anterior - que, lembre-se, é fruto da PRES francesa da UE no segundo semestre de 2008 e correspondeu ao compromisso possível entre as tradicionais ambições daquela quanto a um QG UE baseado em Bruxelas e as suas possibilidades - pode ter consequências directas ou indirectas no produto final.
- Alargamento do catálogo de tarefas de gestão de crises. São constituídas pelo conjunto das novas ameaças e desafios identificados no relatório de implementação da Estratégia Europeia de Segurança/EES de 2008, que se acrescentaram às outras já enumeradas no documento original de 2003 e às chamadas "tarefas, ou missões, de Petersberg".
- Cooperação Estruturada Permanente (sobretudo no domínio da defesa e das capacidades militares).
- Cláusula de assistência mútua (assistência a parceiros em caso de agressão externa no domínio diplomático, militar, civil).
- Cláusula de solidariedade (eventualmente com possíveis implicações PCSD ainda não determinadas ou definidas).

Porém, excluindo as duas primeiras de que fizemos uma apreciação apenas em geral, por faltar ainda confirmação por que forma se propõe a sua articulação dentro do SEAE e em relação ao “universo PCSD”, as demais implicações têm objectivos essencialmente militares e particularmente no domínio do reforço das capacidades pelas quais a UE se poderá dotar em matéria de defesa e, por isso, não têm relevância ou pertinência directa para os objectivos deste curso.

Como sempre se verificou na UE, será a prática que impulsionará e institucionalizará novos processos e procedimentos – e para isso serve o princípio da flexibilidade que foi introduzido na PCSD – e as mudanças que sejam desejáveis e necessárias.

Vai ser preciso esperar pela concretização do SEAE e pela operacionalização deste novo modelo no terreno, para que se comece a afirmar a mudança.

Bibliografia

Adam, Bernard (dir.), 2006. *Europe: Puissance Tranquille? – Rôle et Identité sur la Scène Mondiale*. Bruxelles: Editions Complexes/GRIP.

Angelet, Bruno & Vrailas, Ioannis, 2008. *European Defence in the Wake of the Lisbon Treaty*, Egmont paper 21, May. Bruxelles: Academia Pres/RIIR.

Biscop, Sven & Algieri, Franco (eds), 2008. *The Lisbon Treaty and ESDP: Transformation and Integration*, Egmont Paper 24, June. Bruxelles: Academia Press/RIIR/AIES.

Cameron, Fraser, 2007. *An Introduction to European Foreign Policy*. London/NY: Routledge.

Delcourt, Barbara, Martinelli, Marta & Klimis, Emmanuel (eds), 2008. *L'Union Européenne et la Gestion de Crises*. IEE: Editions de l'Université de Bruxelles.³⁶

Dumoulin, André, Mathieu, Raphael & Sarlet, Gordon, 2005. *La Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) – de l'opérateur à l'identitaire*, Bruxelles: Bruylant.³⁷

³⁶ Do ponto de vista operacional e prático, sobre a gestão civil de crises na UE, é a obra mais actual.

³⁷ É o mais completo manual até ao momento editado, mas é um pouco datado face à evolução que a PESD, mesmo em termos conceptuais e operacionais, foi sofrendo.

European Security Strategy/EES, 2003. *A Secure Europe in a Better World*. Brussels: Council of the EU.³⁸

Heisbourg, François (eds.), 2000. *Défense Européenne – la Mise en Œuvre*. Chailiot Papers/ISS/IES, n.º 42, Septembre.

Howorth, Jolyon, 2007. *Security and Defence Policy in the European Union*. London: Palgrave/Macmillan.

Security and Defence 08, 2008. *The Outlook for European Security*. Brussels: Brussels Seminar of the French Presidency.

Smith, Karen E., 2009. *The European Union Common Foreign and Security Policy*, (2ª edição revista). London: Polity.

Spence, David & Fleuri, Phillip (eds.), 2008. *The European Union and Security Sector Reform*. London: John Harper Publishing.

Sítios electrónicos

ISS/IES, Instituto de Estudos de Segurança da UE: <http://www.iss.europa.eu/>
Conselho da União Europeia: <http://www.consilium.europa.eu>

³⁸ E o relatório de implementação de Dezembro de 2008 que, na prática, actualizou a estratégia.