

# A Europa da Defesa

## O Fim do Limbo

Laura C. Ferreira-Pereira

*Professora Auxiliar da Universidade do Minho. Directora do Núcleo de Investigação em Ciência Política e Relações Internacionais (NICPRI)*

### Resumo

O presente artigo tem por objectivo examinar a sucessão de iniciativas europeias, levadas a cabo nos últimos cinquenta anos, tendentes à emergência de uma dimensão de integração nos domínios da segurança e defesa. Partindo da identificação das raízes históricas da aspiração da defesa comum nos primórdios do processo de construção europeia, assim como, do seu retumbante fracasso, este estudo procura aferir as circunstâncias político-diplomáticas que condicionaram o ressurgimento daquela ambição em 1992, no quadro da Política Externa e de Segurança Comum, e o seu subsequente reforço no âmbito da Política Europeia de Segurança e Defesa. O principal argumento deste estudo compagina-se com a ideia de que durante a primeira década do pós-Guerra Fria, por acção de inesperadas forças históricas e da convergência de vontade política, a questão da defesa europeia comum saiu irreversivelmente do seu estado de limbo histórico para integrar a psique dos líderes europeus e o topo da agenda comunitária.

### Abstract

*Temporally focused in the period from 1954 to 2004, the present article aims at examining the chain of politico-diplomatic endeavours which were developed with the emergence of integration in the domain of security and defence in view. Departing from the identification of the historic roots of the common defence aspiration as well as of its resounding failure, this article will elucidate the particular circumstances which have conditioned the revival of that ambition in 1992, within the framework of the Common Foreign and Security Policy, and its subsequent reinforcement in the ambit of the European Security and Defence Policy. This study argues that during the first decade of the post-Cold War, the question of European defence came, once and for all, out of its historic state of limbo to become integrated in the psyche of European leaders and take the highest place ever on the European Union's agenda.*

## Introdução

A emergência da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da União Europeia (UE)<sup>1</sup> trazendo consigo a aspiração de uma defesa comum, no âmbito do articulado do Tratado de Maastricht de 1992, não brotou do nada. Representou, antes, o desfecho de uma cadeia de esforços político-diplomáticos, realizados ao longo da história da construção europeia, tendo em vista a criação de uma ‘comunidade de defesa’ que deveria naturalmente emergir ao passo que a integração nas esferas política, económica e social se consolidava.

Tendo por foco temporal o período entre 1954 e 2004, o presente trabalho tem por objectivo analisar diacronicamente aqueles esforços que, durante a primeira e última metade dos anos 90 do século XX desembocaram na emergência da PESC e da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), respectivamente. O principal argumento deste estudo radica na ideia de que com a PESC e, em especial, com a PESD nascida do entendimento franco-britânico em Saint Malo e sob o impulso da criação de uma Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD) no seio da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a questão da defesa europeia comum saiu irreversivelmente do seu estado de limbo histórico para integrar o topo da agenda comunitária. Nesta perspectiva, o acordo de Saint Malo selado em Dezembro de 1998 configura um caminho sem retorno, o qual suscitou a afirmação do papel da UE no quadro da segurança cooperativa de que os desenvolvimentos ocorridos durante o ano de 2003 constituem uma prova iniludível.

Este estudo está estruturado em três grandes partes que têm por objectivo responder às seguintes questões: Quais as raízes históricas da aspiração da defesa europeia comum? Em que circunstâncias históricas particulares e por que motivos esta ambição ressurgiu em 1992? De que forma e sob que impulsos políticos a prossecução do objectivo da defesa europeia evoluiu durante os anos 90, no quadro específico da PESC? Que potenciais desafios aguardam o enquadramento progressivo de uma defesa comum na sequência do recente alargamento da UE aos países da Europa Central e de Leste?

---

1 No início dos anos 70, a organização que era originalmente conhecida por ‘Comunidades Europeias’, ou ‘Comunidade Económica Europeia’, passou a ser denominada ‘Comunidade Europeia’. Quando o Tratado de Maastricht entrou em vigor em 1 de Novembro de 1993, a última converteu-se na ‘União Europeia’. Apesar de, ao longo do presente trabalho, a terminologia ser ajustada ao período em análise, sempre que autora se referir ao processo de integração europeia de modo genérico, a organização em estudo será descrita como União Europeia.

A primeira parte, centrada nos antecedentes históricos da ideia de defesa comum europeia, procura explicar a importância atribuída à criação de uma comunidade de defesa pelos pais fundadores das Comunidades Europeias. Além disso, enfoca as implicações políticas e psicológicas decorrentes da falência dos esforços investidos na prossecução deste objectivo: o esquecimento (por conveniência política) da questão da defesa comum e o nascimento de uma tímida cooperação intergovernamental no domínio circunscrito da política externa. A segunda parte pretende dilucidar a emergência da PESC sob o impacto das revoluções de 1989, assim como, a sua evolução no quadro da Conferência Intergovernamental (CIG) de 1996/97 e da adesão de três Estados com uma tradição de neutralidade militar e predisposição pacifista – a Áustria, a Suécia e a Finlândia. A terceira parte, incidindo sobre acontecimentos posteriores à declaração de Saint Malo explana de forma detalhada os avanços substantivos registados em matéria de segurança e defesa ao nível da retórica e práticas políticas. As deliberações adoptadas nas Cimeiras de Colónia e Helsínquia são particularmente destacadas pelo seu significado e alcance no âmbito do enquadramento progressivo da PESC; o *acquis* de Nice é avaliado; e as novas disposições da PESC/PESD inscritas no Tratado Constitucional da UE são discutidas. As secções finais desta parte destacam ainda o dinamismo operativo da PESC durante o ano de 2003 e perspectivam eventuais efeitos do quinto alargamento sobre o futuro desenvolvimento da PESC/PESD.

## 1. Os Antecedentes Históricos

### 1.1 *No Princípio Era a Defesa Comum...*

Pese embora se possa afirmar que a defesa não esteve no coração do processo de construção europeia, no sentido em que tal domínio foi tradicionalmente mantido à margem da dinâmica integracionista, a evidência histórica atesta que a questão da defesa esteve seguramente na mente dos visionários das Comunidades Europeias. Estes últimos, de entre os quais podemos evocar as figuras de Jean Monnet e De Gasperi, ajuizaram logo em 1950 que a união entre os povos da Europa – profundamente abalados por duas grandes guerras em menos de meio século – devia iniciar-se pelo domínio da defesa, e nesse sentido apoiaram a criação de uma Comunidade Europeia de Defesa (CED) que, a seu tempo, deveria conduzir à instituição de uma Comunidade Política Europeia.

O tratado constitutivo da CED é assinado pelos seis países fundadores da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) em Maio de 1952 após ter recebido o apoio político do Presidente americano Eisenhower, do Primeiro Ministro britânico Winston Churchill e da OTAN (De Decker, 2004: 221). O processo de ratificação do dito Tratado foi, no entanto, bloqueado em Agosto de 1954 pela Assembleia Nacional francesa que temia que a criação de uma CED pudesse redundar na constituição de uma força militar alemã (Dini, 2004: 213). Ao rejeitarem a CED, os deputados franceses sinalizaram a sua relutância em relação a dois aspectos importantes: à integração da República Federal da Alemanha na organização europeia de defesa e à diluição do exército nacional numa estrutura supranacional.

A não ratificação do tratado constitutivo da CED pela França em 1954 enferrou a integração em matéria de segurança e defesa de um real trauma político que acabaria por tolher qualquer avanço nestas áreas durante cerca de 40 anos. Na realidade, entre 1954 e 1992 - ano em que foi assinado o Tratado de Maastricht que reabilitou a visão de uma Europa da Defesa - a questão da defesa comum constituiu um verdadeiro tabu. Naquele ínterim, com a aquiescência de todos os Estados europeus, a OTAN tomou a dianteira no domínio da segurança e defesa colectivas. Foi ainda fundada a União Ocidental (UO)<sup>2</sup>, assente numa matriz de carácter intergovernamental sustentada por exércitos nacionais, mediante a qual se consumou a incorporação da República Federal da Alemanha no espaço militar ocidental.

Uma vez gorado o plano de inaugurar um processo de comunitarização na esfera da defesa, assistiram-se a algumas tentativas para promover a cooperação nesta área tão sensível pela sua forte conotação com o conceito/percepção de soberania estatal. Aqui importa destacar, em primeiro lugar, os Planos Fouchet, propostos em 1961 e 1962<sup>3</sup>, que advogavam a constituição de uma União de Povos Europeus *à la De Gaulle* integrando uma política externa e de defesa comum de matriz iminentemente intergovernamental, e uma cooperação nos domínios económico e cultural. Não obstante terem contado com o beneplácito de De Gaulle, os Planos Fouchet acabariam por não vingar especial-

---

2 A União Ocidental (UO) foi criada pelo Tratado de Bruxelas em Março de 1948 tendo como Estados signatários a França, a Inglaterra e os países do Benelux. Esta aliança militar tinha por objectivo primordial conter a ameaça alemã. Em 1954, na sequência da revisão daquele Tratado, os Estados-membros fundadores da UO criam a UEO que passou a integrar dois novos países: a Alemanha e a Itália. Em 1990, juntaram-se a estes países Portugal e Espanha, e em 1995 a Grécia.

3 O Plano Fouchet I foi apresentado em 2 de Novembro de 1961 e o Plano Fouchet II foi proposto em 18 de Janeiro de 1962.

mente devido à oposição da Bélgica e da Holanda contra a exclusão do Reino Unido do dito plano, assim como, à perplexidade da Alemanha e da Itália em face da retórica anti-americana do Presidente francês (Cameron, 1999: 16). Além disso os Planos Fouchet marginalizavam por completo a OTAN, algo que não foi bem recebido pelos restantes cinco fundadores da CECA e membros de pleno direito daquele pacto político-militar.

Na sequência da Cimeira de Haia de Dezembro de 1969, onde os líderes europeus apelaram a “uma Europa unida capaz de assumir as suas responsabilidades no mundo de amanhã e de fazer uma contribuição condizente com a sua tradição e missão”<sup>4</sup>, foi adoptado um relatório dedicado à cooperação política que ficou conhecido por Relatório Davignon<sup>5</sup>. Este relatório propôs o estabelecimento de uma Cooperação Política Europeia (CPE) por considerar que se tratava de um desenvolvimento necessário a uma evolução no sentido da unificação política então reconhecida explicitamente como um dos objectivos das Comunidades Europeias.

### *1.2 A Cooperação Política Europeia*

A CPE, estabelecida no início da década de 70, afirmou-se essencialmente como um fórum de discussão sobre matérias de política externa à margem da Comunidade Europeia (CE). A sua dinâmica, em muito similar à de um clube privado diplomático (Nuttall, 1992: 11), criou um espaço para consultas informais, por vezes secretas, pautadas pelo consenso e favoreceu a emergência de um entendimento político comum que se traduziu na prática na adopção de compromissos conjuntos.

Depois de se ter estribado, por mais de uma década, numa prática reiterada e num processo político de decisão apenas informalmente reconhecido, a CPE foi codificada em 1986 no Acto Único Europeu, mais concretamente, no seu Título III dedicado às ‘Provisões sobre a cooperação europeia na esfera da política externa’. Neste âmbito, as autoridades políticas dos então doze Estados-membros selaram o compromisso de “formular e aplicar em comum uma política estrangeira europeia” (Artigo 30º, n.º 1). Ficou ainda plasmado o reconhecimento de que “uma cooperação mais estreita em questões de segurança europeia poderá contribuir de forma essencial para o desenvolvimento de uma identidade europeia em matérias de política externa”; e a aceitação

---

4 Ver Hill e Smith (2000: 72). Tradução da autora.

5 Na sequência deste documento, que ficou também conhecido por Relatório de Luxemburgo, foi elaborado pelo mesmo Comité um segundo relatório (segundo Relatório Davignon) aprovado em Julho de 1973.

unânime da necessidade de coordenação das posições nacionais “nos aspectos políticos e económicos da segurança” (Art. 30º, n.º 6 al. a)º).

O reconhecimento oficial da CPE pelo Acto Único Europeu não modificou em nada a sua natureza intergovernamental, voluntária e não vinculativa que autorizava os Estados-membros a agirem de forma independente. Tão-pouco alterou o seu distanciamento relativamente à área da defesa ao restringir a discussão à dimensão política e económica da segurança. Com efeito, sob a pressão especialmente exercida pelo Reino Unido, estabeleceu-se o entendimento de que a discussão e concertação em matérias de segurança (militar) e defesa só poderiam ter lugar no quadro exclusivo da OTAN. Não surpreende, pois, que o balanço da CPE não se tenha revelado muito positivo. Tal fórum não conseguiu dotar a CE de uma identidade política forte na arena internacional. A organização via engrandecer o seu estatuto económico em marcado contraste com a sua menoridade política (para não falar em termos de segurança e defesa), o que, em sentido figurado, a tornava comparável a uma gigantesca estátua com pés de barro.

A crescente tomada de consciência relativamente ao enorme fosso que separava o poderio económico da Comunidade da sua capacidade de afirmação política na comunidade internacional, criou nos líderes europeus o desejo de ver a organização desempenhar um papel mais consentâneo com a sua pujança económica. Isto ficou bem patente quando, ainda antes da Europa assistir aos conflitos militares no Golfo e nos Balcãs, assim como, às transformações geopolíticas e estratégicas operadas pela desintegração da União Soviética, a União da Europa Ocidental (UEO) foi revitalizada e foram adoptadas iniciativas políticas suscitando uma reflexão comum sobre as questões de segurança e defesa. De entre essas iniciativas, importa salientar a carta aberta franco-alemã endereçada em Abril de 1990 à Presidência irlandesa da CE sugerindo a convocação de uma CIG sobre a União Política que deveria ter como objectivo primário o desenvolvimento progressivo de uma política externa e de segurança comum.

## 2. A Política Externa e de Segurança Comum

### 2.1 *O Nascimento da Política Externa e de Segurança Comum na Europa do pós-1989*

Ainda sob a voragem dos acontecimentos revolucionários precipitados pela queda do Muro de Berlim, a crise no Golfo Pérsico destacou as enormes dificuldades da CPE

---

6 Ver Acto Único Europeu (1986: 18).

para lidar com crises internacionais, mas também a incapacidade da CE de agir como uma frente unida e, desta forma, influenciar o curso dos eventos internacionais. Pela mesma altura, assistiu-se à reunificação da Alemanha que, apesar de trazer consigo a visão de uma Nova Europa, suscitou uma *angst* generalizada com respeito ao ressurgimento de uma Alemanha forte e, por consequência, a necessidade de reforçar a ancoragem deste país ao processo de integração europeia. Do outro lado do Atlântico, os Estados Unidos reclamavam uma maior responsabilidade da CE no domínio da segurança e defesa por forma a estabelecer-se uma divisão do trabalho mais equitativa no que toca à gestão da segurança europeia e internacional.

A reacção da Comunidade à guerra do Golfo e aos desenvolvimentos ocorridos na Alemanha, assim como, por toda a Europa Central e de Leste culminou na realização de uma CIG sobre a União Política, na esteira da proposta de Kohl e Mitterrand, que teve início em 14 de Dezembro de 1990. Foi durante esta CIG que a PESC foi forjada e incorporada no Tratado sobre a União Política que juntamente com o Tratado sobre a União Económica deram origem ao Tratado da União Europeia de 7 de Fevereiro de 1992 - conhecido por Tratado de Maastricht.

Foi, portanto, no contexto de um continente europeu em profunda transfiguração geopolítica que o Tratado de Maastricht dotou a UE de uma política externa e de segurança comum que tinha como propósito central a sua afirmação, enquanto actor coerente, nas relações internacionais. Na realização de tal propósito, a organização deveria prosseguir importantes objectivos, tais como: a promoção de um espírito de lealdade e solidariedade mútua, a manutenção da independência e o reforço da segurança da União, e a consolidação da democracia, da regra do direito, assim como, do respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais (Art. J.1). Estes objectivos e os tipos de intervenção com eles relacionados, em bom rigor, incidiam primordialmente nas esferas da política externa e da segurança, constituindo o compromisso das 'acções comuns' a principal inovação em relação à predecessora CPE.

No entanto, importa sublinhar que as disposições da PESC foram além do domínio da política externa e da segurança ao incluírem a perspectiva de uma defesa comum. Efectivamente, o Artigo J.4 (conhecido como o 'artigo da defesa') foi a ponto de estipular que: "A política externa e de segurança comum abrange todas as questões relativas à segurança da União Europeia, incluindo a definição, a prazo, de uma política de defesa comum que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum." (Art. J.4 n.º 1) O mesmo artigo determinou ainda que à UEO, como "parte integrante do desenvolvimento da União Europeia", caberia preparar e executar "as decisões e

acções da União que tenham repercussões no domínio da defesa” (Art. J.4 n.º 2)<sup>7</sup>. Depois de, durante décadas, assentirem na inércia institucional e operativa da UEO, os países europeus sinalizavam agora a sua determinação em apoiar explicitamente o papel, a responsabilidade e o contributo desta aliança em todas as situações que exigissem competências militares, como componente militar da UE. Nesta perspectiva, no seu espírito e letra, o Artigo J.4. quebrou o tabu que historicamente envolvia o projecto da defesa europeia desde 1954.

Do ponto de vista institucional, a PESC inspirou-se no formato e procedimentos inaugurados pela CPE. Tal como esta última, a PESC manteve a separação entre a UE e o domínio da política externa e de segurança. À PESC foi atribuído um lugar autónomo fora da estrutura da organização ao ser considerada o seu segundo pilar<sup>8</sup>. Todavia, a nova política devia estribar-se nas instituições comunitárias. O processo de decisão continuou também a ser governado pela regra da unanimidade (Art. J.8 n.º 2) ainda que a possibilidade de as decisões serem adoptadas por maioria qualificada tenha ficado configurada no contexto do princípio da acção comum. Tratava-se de uma inovação relativamente à CPE que se revestia, porém, de sérias limitações<sup>9</sup>. Apesar de o Conselho concentrar a maior competência em termos de formulação e implementação da PESC, o Parlamento e a Comissão foram formalmente associados aos trabalhos realizados no domínio do segundo pilar, assim como, à sua implementação<sup>10</sup>. O Con-

---

7 Ver Tratado da União Europeia (1992: 126).

8 A ideia de uma União Europeia assente em 3 pilares (designadamente um pilar abarcando os domínios comunitários, um segundo pilar compreendendo a PESC e um terceiro pilar cobrindo a cooperação nas áreas dos assuntos externos e de justiça) foi introduzida pela presidência luxemburguesa, no quadro de uma proposta (informal) de compromisso tendente a ultrapassar as fortes divergências que emergiram entre os Estados-membros sobre a PESC. Daquela proposta apresentada em Abril de 1991 derivou o texto-base do Título V do futuro Tratado da UE. Ver Cameron (1999: 24).

9 O alcance da votação por maioria qualificada manteve-se reduzido e condicionado a decisões, previamente decididas por unanimidade em sede do Conselho, sobre matérias específicas não abrangidas pela regra da unanimidade (Art. J.3. n.º 2). Na prática, portanto, a maioria qualificada manteve-se refém da unanimidade, no sentido em que permitia, por parte dos Estados-membros, o exercício do veto sobre decisões que podiam, por princípio, ser adoptadas por maioria. Adicionalmente, mesmo que uma decisão fosse adoptada por maioria qualificada, foram previstas cláusulas de salvaguarda que autorizavam os países a endossarem uma posição independente no caso de “se verificar uma alteração de circunstâncias com nítida incidência numa questão que seja objecto de uma acção comum” (Art. J.3 n.º 3); no caso de “necessidade imperiosa decorrente da evolução da situação” (Art. J.3 n.º 6); e quando da ocorrência de “dificuldades importantes na execução de uma acção comum” (Art. J.3 n.º 7). Finalmente, a maioria qualificada não tinha aplicação a acções com implicações na esfera da defesa.

10 Para uma discussão sobre a evolução dos papéis da Comissão e do Parlamento no quadro da CPE e PESC, ver Cameron (1997: 99-108) e Grunert (1997: 109-131), respectivamente.



selho Europeu foi investido de poderes para definir os princípios e as orientações gerais da PESC (Art. J.8 n.º 1); e a Presidência, da sua parte, viu o seu papel reforçado ao ser incumbida da representação da UE nas matérias do âmbito da PESC e responsabilizada pela execução das acções comuns (Art. J.5 n.º 1 e 2)<sup>11</sup>. Tal como sucedera no âmbito da CPE, o Tribunal de Justiça foi mantido fora do quadro institucional da PESC, não podendo, portanto, exercer qualquer escrutínio sobre as questões de política externa e segurança.

Nesta linha de raciocínio, em vista da sua natureza iminentemente intergovernamental, assim como, da inalterabilidade do seu estatuto *sui generis* e desenho institucional, alguns qualificaram a PESC de CPE ‘musculada’, no sentido desta consubstanciar mais uma extensão estruturada da PESC (Santer, 1995: 5) do que propriamente uma genuína política externa europeia fundada numa estrutura e prática inéditas. Emulando a tradição da CPE, a PESC nasceu desprovida de uma estrutura institucional forte, de um processo de decisão bem articulado, e de uma estratégia coerente com uma calendarização de acções bem definida e com critérios objectivos para avaliar os progressos realizados ou sanções para aqueles que simplesmente não cumprem a regras estabelecidas, à semelhança do que havia sido estipulado no âmbito da União Económica e Monetária (M. Smith, 1998: 150).

Todavia, parece indisputável que as disposições da PESC representaram um passo significativo no processo de integração política. Isto porque engendraram um compromisso mais forte entre os Estados em relação às políticas comuns ao mesmo tempo que criaram procedimentos decisórios mais complexos (ibid.: 156-158). Além disso, e não menos importante, tais provisões re-introduziram a questão da segurança comum e o repto da defesa colectiva no processo de construção europeia.

É verdade que a fraseologia utilizada na codificação do objectivo da defesa comum, tendo sido sujeita a uma difícil negociação inter-estadual, apontava para uma consecução de longo prazo concebida em termos ambíguos que, por isso, se prestava a uma interpretação flexível. Acresce ainda que, a moldura legal da PESC postulava que o desenvolvimento da dimensão de defesa deveria ser compatível com os compromissos de segurança e defesa existentes no seio da OTAN, e não poderia comprometer “o carácter específico da política de segurança e defesa de certos Estados.” (Art. J.4 n.º 4)<sup>12</sup>.

---

11 Ver Tratado da União Europeia (1992: 126).

12 Este artigo viria a ficar conhecido por ‘cláusula irlandesa’ pelo facto de servir de salvaguarda legal, em especial, para a Irlanda que prosseguia então uma política de neutralidade militar, a qual ditava a sua não pertença à NATO. Este mesmo artigo, de certa forma, acautelava igualmente os interesses específicos da Dinamarca que cultivava um estatuto especial ao ser membro de pleno direito da NATO e manter-se à margem da UEO, na qual participava apenas como Estado observador.

No entanto, importa reconhecer que o Artigo J.4, em particular, reabilitou a ambição da defesa comum, a qual se havia mantido no limbo desde o fracasso politicamente traumático da CED. Por seu turno, ao apoiar o papel da UEO em todas as situações de natureza militar e ao endossar a perspectiva de uma política de defesa comum potencialmente conducente à constituição de um pilar de defesa colectiva, o Tratado de Maastricht, em geral, teve o mérito de trazer o olvidado projecto da Europa da Defesa de volta ao horizonte do processo de integração europeia. Deve enfatizar-se ainda que o novo texto fundamental comunitário estabeleceu uma ‘cláusula de lealdade’ ao convencionar que: “Os Estados-membros apoiarão *activamente e sem reservas* a política externa e de segurança da União, num *espírito de lealdade* e de solidariedade” (Art. J.1 n.º 4)<sup>13</sup>.

Além do exposto, devemos salientar que as disposições da PESC criaram condições favoráveis à afirmação da estatura internacional da UE nos domínios da política externa e segurança. O aparecimento de um crescente número de Estados que procuravam uma aproximação à órbita da UE na busca de segurança, por um lado, e a nova percepção positiva da Rússia relativamente ao processo de construção europeia, por outro lado, reforçou entre os Doze a convicção de que organização devia assumir maiores responsabilidades políticas e exercer uma maior influência na gestão e resolução das crises internacionais. Neste sentido, as disposições da PESC deviam gerar o quadro desejável para a realização das utopias do pós-Guerra Fria, a saber, o alargamento das fronteiras da UE a Leste dando expressão à visão de uma Grande Europa de Portugal à Polónia e o envolvimento da Rússia na engenharia e dinâmica comunitárias com vista (se não necessariamente à sua adesão à UE, como alguns vieram a advogar<sup>14</sup>) ao estabelecimento de uma sólida parceria política e económica. As velhas utopias concebidas há quase meio século pelos fundadores das Comunidades Europeias, isto é, a impossibilidade da guerra entre os Estados da Europa Ocidental e a contenção do avanço do Comunismo soviético para Ocidente já tinham sido largamente realizadas. E, como tal, já não poderiam servir de força impulsionadora para futuros esforços dirigidos à emergência de uma União cada vez mais estreita e alargada entre os povos europeus.

A questão que se colocava em Fevereiro de 1992 era se as metas que o Tratado de Maastricht acabava de consagrar nos domínios da segurança e defesa tão-somente

13 Ver Tratado da União Europeia (1992: 124). Ênfase da autora.

14 Entre aqueles que na primeira metade dos anos 90 defenderam com maior veemência a integração da Rússia na UE como membro de pleno direito encontrava-se o antigo Conselheiro de François Mitterrand, Jacques Attali (Maio 1996).

encontrariam expressão numa inconsequente sucessão de declarações de intenção ou se existiria suficiente determinação política para passar das palavras às acções.

Após a Guerra do Iraque, a crise jugoslava que irrompeu em Junho de 1991 tornou-se o primeiro teste à capacidade europeia de gerir crises internacionais no quadro da PESC. A falta de entendimento político então revelada pelos Doze - numa altura em que estavam particularmente empenhados na negociação do dossiê da PESC e que produziam efusivos discursos sobre a criação de uma União Política dotada de uma voz comum - debilitou a imagem externa da organização ao mesmo tempo que tornou risíveis os compromissos assumidos em Maastricht.

Em face da negativa prestação comunitária durante a crise na Bósnia, muitos foram aqueles que atribuíram o descalabro europeu ao factor 'tempo' alegando que a crise apanhara a UE num momento em que a PESC ainda não estava totalmente formatada, nem tão-pouco operativa. Com efeito, o facto de a crise bósnia começar antes mesmo da PESC ter entrado em vigor e ter-se arrastado durante um período em que o segundo pilar se encontrava ainda a dar os seus primeiros passos (Santer, 1996: 6), reduziu drasticamente a possibilidade da recém-criada política comum ter um impacto tangível na postura da UE em relação ao conflito (C. Smith, 1995: 43). Todavia, também parece verdade, como outros argumentam, que não foi naquela infeliz convergência de eventos que residiu o motivo básico pelo fracasso da PESC, mas fundamentalmente na natureza limitada das alterações introduzidas em relação à antecessora CPE, as quais provaram ser insatisfatórias para ajudar a UE a enfrentar a crise. Fica aqui implícita a crítica que mesmo que a PESC já estivesse concluída por altura do início do conflito bósnio, a atitude dos Doze não teria diferido muito daquela que eles acabariam por adoptar<sup>15</sup>. Assim sendo, a incapacidade da UE de influenciar significativamente o curso dos eventos na Bósnia sinalizava importantes limitações na própria arquitectura institucional da PESC. Além disso, os desenvolvimentos no terreno *per se* e a criação do Grupo de Contacto, evidenciaram que os Estados com um registo histórico de envolvimento nos Balcãs preferiram enveredar por acções político-diplomáticas fora do quadro da PESC, facto que lançou uma boa medida de descrédito sobre a nova política comunitária. Finalmente, a confiança depositada por muitos governos europeus na liderança americana para a resolução da crise atestou a debilidade, se não mesmo a ausência de estatura internacional da parte da UE<sup>16</sup>.

---

15 Esta linha de argumentação é particularmente bem desenvolvida por C. Smith (1995: 41-77).

16 Para uma análise detalhada e crítica do envolvimento da UE na crise jugoslava, ver G. Edwards (1997: 173-195) e C. Smith (1995: 41-77).

Se, por um lado, a incapacidade dos Doze se afirmarem como uma frente unida no contexto da crise bósnia ensombrou a futura evolução da dimensão europeia de segurança e defesa, por outro lado, conforme observado anteriormente, esta crise gerou um forte estímulo político para progressos no quadro da CIG para a revisão do Tratado de Maastricht, agendada para inícios de 1996. Ao passo que este importante encontro se aproximava, um conjunto de factores, internos e externos, pareciam convergir no sentido de criarem uma conjuntura particularmente propícia ao exercício da planeada revisão. Em primeiro lugar, um grupo de países integracionistas (Luxemburgo, Bélgica, e Espanha) liderados pela França e Alemanha, conseguiram colocar a PESC no topo da agenda de trabalhos da CIG. Em segundo lugar, o apoio demonstrado pela Grã-Bretanha, Estados Unidos e França - actores-chave no projecto de defesa europeia - com respeito ao estreitamento de relações entre a OTAN e a UE/UEO e à emergência de uma capacidade militar europeia menos dependente de Washington auguravam a obtenção de consenso em torno de propostas construtivas em matéria de segurança e defesa<sup>17</sup>. Em terceiro lugar, o empenhamento da OTAN na emergência de uma Identidade Europeia de Segurança e Defesa e a criação das *Combined Joint Task Forces (CJTF)*, em Janeiro de 1994, prometiam abrir novos caminhos para a afirmação da UE na esfera da segurança. Isto porque estas decisões pareciam trazer consigo as sementes de uma maior participação da organização no quadro das operações da OTAN ou mesmo de uma liderança na condução de operações de pequena escala com recurso às capacidades da Aliança no espírito das *CJTF*. Além de tudo isto, a consolidação da perspectiva do alargamento tendia a funcionar como um catalizador do aprofundamento da PESC na exacta medida em que aumentava o senso de urgência relativamente à necessidade de uma reforma institucional deste pilar (M. Smith, 1998: 152 e 158-160).

Na prática, porém, as expectativas suscitadas por esta conjuntura aparentemente facilitadora de futuros avanços no âmbito da PESC não se viriam a concretizar, para descontentamento dos quadrantes mais europeístas. Entre 1993 e 1996, não obstante o aparente crescendo de consenso entre os actores europeus, a corajosa retórica que trespassava as disposições do segundo pilar e o apoio, sem precedentes, por parte da Aliança Atlântica (leia-se Estados Unidos) em apoiar uma Europa internacionalmente mais visível e coesa, a verdade é que os passos em direcção a uma Europa de Segurança e Defesa mostraram ser muito tímidos e politicamente frustrantes, a ponto de alguns falarem num rotundo fracasso (Howorth, 2000).

---

<sup>17</sup> Para mais detalhes sobre a posição destes Estados, ver Anderson (1998: 138-141).

## 2.2 De Maastricht a Amsterdão: A Conferência Intergovernamental 1996/97 e as Implicações do Quarto Alargamento

O exercício intergovernamental de revisão do Tratado de Maastricht inaugurado em Março de 1996, em Turim, tinha como um dos seus principais objectivos superar o estado precário em que se encontrava a PESC. De acordo com o novo Presidente da Comissão, Jacques Santer, a falta de vontade política, a ausência de uma definição comum sobre aquilo que são os interesses vitais comuns, a dificuldade em activar o processo decisório baseado na unanimidade, a ambiguidade das funções da Presidência e da Comissão, a falta de personalidade legal da parte da UE e o problema da representação externa tinham introduzido uma substancial lentidão na implementação cabal desta política (Santer,1996: 8)<sup>18</sup>.

A revisão do Tratado da UE tinha também por alvo clarificar alguns pontos que em 1992 haviam ficado em aberto para serem discutidos no quadro de uma CIG (Art. J.10), quer pelo seu teor politicamente delicado, quer por força da necessidade de se alcançar o indispensável acordo político na derradeira hora do processo negocial. Dentre aqueles pontos, devemos destacar o papel da UEO na implementação das disposições previstas no Título V, a extensão da PESC para incluir uma verdadeira política de defesa comum e, relacionado com este aspecto, o tipo de relacionamento institucional entre a UE e UEO.

Com respeito à futura relação institucional entre a UE e a UEO, três opções estiveram em debate. Primeiro a manutenção da separação entre a UEO e a UE, o que significava a manutenção do *status quo* com a dimensão de defesa apartada da dinâmica integracionista e atribuída a uma organização distinta (leia-se UEO). Segundo, a fusão entre a UEO e a UE no quadro do segundo pilar ou no âmbito de um novo pilar, o que representaria um avanço estrutural conducente ao estabelecimento de uma política comum de defesa e uma defesa comum. Uma terceira opção, de carácter intermédio, ganharia forma mediante a institucionalização de uma integração parcial da UEO na UE através da transferência de parte do capital humano e funcional da primeira para a segunda. Esta fórmula redundaria num progresso da PESC, mas com implicações limitadas para o domínio da defesa propriamente dito. Em grande medida, a escolha entre o primeiro e terceiro cenário esteve intimamente ligada à questão de se saber se a UE devia assumir responsabilidades na esfera

---

18 Tradução e ênfase da autora.

da defesa colectiva ou se deveria circunscrever a sua jurisdição ao domínio da gestão de crises.

A possibilidade da integração da UEO na UE, apoiada pelo eixo franco-alemão, esteve na mesa de negociações, mas acabou por não vingar devido à existência de diferentes culturas em matéria de política de segurança e defesa entre os membros da UE. O facto de pelos menos cinco países, que não eram membros de pleno direito da UEO<sup>19</sup>, rejeitarem veementemente uma eventual fusão entre as duas organizações constituía um sinal revelador da desunião prevalecente no seio da família europeia sobre a visão da Europa da Defesa.

É digno de nota que a presença nas negociações dos três países que tinham estado no centro do quarto alargamento da UE, nomeadamente, a Áustria<sup>20</sup> a Finlândia e a Suécia, acentuou o fosso entre aqueles a favor e contra uma evolução no sentido da criação de uma defesa colectiva. Estes Estados, que desigualmente não aliados (Ferreira-Pereira: 2003), em virtude do seu apego a uma política de não participação em alianças militares amplamente secundada pelas opiniões públicas nacionais, objectivavam qualquer iniciativa que pudesse contribuir para a realização do objectivo da defesa comum europeia. Neste respeito, os países militarmente não aliados afinavam pelo mesmo diapasão do Reino Unido que entendia a defesa colectiva como um domínio de jurisdição exclusivo da OTAN; da Irlanda que mantinha um estatuto militarmente neutral; e da Dinamarca que, mediante um protocolo aprovado no Conselho Europeu de Edimburgo de Dezembro de 1992, havia conquistado o direito de não tomar parte na elaboração ou implementação de decisões com implicações em matéria de defesa<sup>21</sup>.

Foi, em grande medida, devido à relutância do Reino Unido e dos Estados militarmente não aliados que o Tratado da UE revisto, assinado em Outubro de 1997, não produziu nem a adopção de um artigo de assistência militar mútua, nem a total integração da UEO na UE. O novo texto comunitário tão-pouco favoreceu o desenvolvimento do segundo pilar a várias velocidades ao não endossar cooperações reforçadas em matéria de política externa e defesa. O que o Tratado de Amsterdão objectivamente engendrou foi um avanço decisivo na definição do âmbito de intervenção da PESC através da identificação das missões de Petersberg, originalmente da competência da UEO,

---

19 Estes países eram a Áustria, Dinamarca, Finlândia, Irlanda e Suécia.

20 Para uma discussão sobre a política de integração austríaca entre 1955 e 1995 e, em particular, uma análise histórica e crítica do processo de adesão da Áustria à UE, ver Ferreira-Pereira (2002).

21 O 'opt out' dinamarquês no domínio da política de defesa manteve-se no quadro do Tratado de Amsterdão, mediante a integração de um 'Protocolo relativo à posição da Dinamarca' (Protocolo nº 5).

como tarefas da UE. Estas 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 (Art. J.7 n.º 2)<sup>22</sup>.

É interessante aludir que a inclusão das missões de Petersberg no quadro comunitário de jurisdição, nos termos consagrados no Tratado de Amsterdão, decorreu de uma proposta apresentada pela Finlândia e pela Suécia sob a forma de um memorando conjunto<sup>23</sup> que genuinamente teve por objectivo primacial travar o debate sobre o estabelecimento de uma defesa comum (Ferreira-Pereira, 2003: 142).

A iniciativa nórdica redundou num sucesso diplomático porque ia ao encontro da convicção partilhada por todos de que era necessário dotar a UE de capacidade autónoma e preparação militar para lidar com conflitos na Europa e nas áreas adjacentes às suas fronteiras, por forma a tornar a segurança europeia menos dependente da assistência dos Estados Unidos. Além disso, a proposta de Estocolmo e Helsínquia consubstanciava o mínimo denominador comum entre as visões dissonantes que existiam sobre a identidade europeia de defesa. De um lado, posicionavam-se os Estados de disposição mais integracionista, como a França, a Alemanha e a Itália, que defendiam a afirmação de uma dimensão de defesa tendente a tornar a UE uma instituição militar independente; do outro lado encontravam-se os Estados atlanticistas, como o Reino Unido, Portugal e a Holanda, que advogavam que a defesa colectiva deveria ser uma esfera da competência exclusiva da OTAN e, portanto, não estavam dispostos a aceitar o envolvimento da UE em tarefas fora do âmbito da gestão de crises. Existiam ainda aqueles membros, como a Irlanda e a Áustria, que enjeitavam qualquer possibilidade de militarização da UE, insistindo na separação de papéis e funções entre a UE e a UEO. Ao permitir a quadratura do círculo numa área onde as posições nacionais, enraizadas em culturas e tradições de política externa e segurança, se afiguravam virtualmente irreconciliáveis, a investida fino-sueca contribuiu para o progresso gradual da PESC no sentido da “eventualidade de integração da UEO na União, se o Conselho Europeu assim o decidir” (Art. J.7 n.º 1)<sup>24</sup>.

Na frente institucional, dentre os principais aprimoramentos introduzidos pelo Tratado de Amsterdão deve-se ressaltar o fortalecimento do papel do Conselho Europeu

---

22 Ver Tratado de Amsterdão (1997: 12).

23 Este memorando apresentado em 24 de Abril de 1996, aproximadamente um mês após a abertura dos trabalhos da CIG, intitulava-se *The IGC and the Security and Defence Dimension Towards an Enhanced EU Role in Crisis Management*, Memorandum from Finland and Sweden.

24 Este artigo introduziu, nestes termos, uma nuance na formulação da defesa comum (relativamente ao Art. J.4 do Tratado de Maastricht) ao fazer depender uma decisão sobre o fim último da PESC de uma deliberação do Conselho Europeu. Ver Tratado de Amsterdão (1997: 12).

na definição das estratégias comuns, uma maior responsabilização da Comissão e do Conselho no incremento da consistência e coerência da PESC (Cameron, 1999: 68), o estabelecimento de uma unidade de planeamento de política e de alerta precoce<sup>25</sup> e criação do cargo de Alto-Representante para a política externa e de segurança comum atribuído ao Secretário-Geral do Conselho (Art. J. 16). As dificuldades tradicionalmente inerentes ao processo decisório foram mitigadas com a introdução da chamada abstenção construtiva e da votação por maioria qualificada (Art. J.13 n.º 1 e 2)<sup>26</sup>.

Pelas razões acima dilucidadas, o Tratado de Amsterdão não engendrou qualquer progresso genuíno na esfera da defesa. Em contrapartida, o texto fundamental revisto codificou novas responsabilidades da UE no domínio da segurança cooperativa ao atribuir-lhe competências no âmbito de um amplo espectro de tarefas que praticamente excluía tão-só a defesa territorial. Igualmente importante, o novo Tratado vinculou os Estados-membros à obrigação de actuarem de modo concertado “a fim de reforçar e desenvolver a solidariedade política mútua” por forma a firmarem a União “como força coerente nas relações internacionais”(Art. J.1 n.º 2)<sup>27</sup>.

### 3. Da Política Externa e de Segurança Comum à Política Europeia de Segurança e Defesa

#### 3.1 *Saint Malo-Colónia-Helsínquia: O Triplo Salto para a Europa da Defesa?*

Pouco mais de um ano volvido após a assinatura do Tratado de Amsterdão, a dinâmica de integração nos domínios da segurança e defesa entrou numa fase fundamentalmente nova sob o impulso de uma inesperada convergência franco-britânica que ficou formalmente selada na declaração de Saint Malo de 4 de Dezembro de 1998. Esta declaração foi considerada revolucionária naquilo que ela reflectia em termos de mudança de paradigma no posicionamento de Londres relativamente à segurança e defesa europeia (Howorth, 2000: 15). Enquanto defensor do primado da OTAN no quadro da defesa colectiva, o Reino Unido, desde a sua entrada para a Comunidade em 1973, sempre inviabilizou qualquer debate sobre segurança e defesa no seio das instâncias comunitárias. Porém, em Dezembro

---

25 Ver ‘Declaração relativa à criação de uma unidade de planeamento de política e alerta precoce’, em Tratado de Amsterdão (1997: 132).

26 Ver Tratado de Amsterdão (1992: 14).

27 Ver *ibid.*: 10.



de 1998<sup>28</sup>, este país, então liderado pelo Novo Partido Trabalhista de Tony Blair, aceitou dotar a UE de uma “capacidade para desenvolver uma acção autónoma, apoiada por forças militares credíveis, os meios para decidir usá-las, e a prontidão para fazer isso, em resposta a crises internacionais”<sup>29</sup>.

A adopção de uma abordagem pragmática (Biscop, 2000: 73-77) a favor da emergência de uma capacidade europeia autónoma ao nível institucional e militar da UE, não foi movida por qualquer intenção de pôr em causa a liderança e envolvimento da OTAN na gestão da segurança europeia. Antes pelo contrário, tinha por alvo primário o seu reforço perante uma perceptível relutância da Administração Clinton em continuar a assumir quase exclusivamente o complexo ‘fardo’ da segurança europeia – uma situação considerada insustentável do ponto de vista orçamental. Tal relutância havia ficado implícita no apoio do Presidente norte-americano à criação de uma IESD no quadro da Aliança, mas também em face das renovadas mostras de incapacidade dos países europeus de gerir crises na sua vizinhança estratégica imediata, no existente quadro institucional da PESC – tão bem patentes no despontar da crise do Kosovo, no Verão de 1998.

Com efeito, o objectivo da consolidação da concórdia transatlântica permeia o espírito e a letra do Acordo de Saint Malo quando fica expresso que: “Ao reforçar a solidariedade dos Estados-membros, por forma que a Europa possa tornar a sua voz audível nos assuntos internacionais, estamos a contribuir para a *vitalidade de uma Aliança modernizada* (§2); e é apenas contemplada uma acção militar da parte da UE “quando a Aliança como um todo *não estiver envolvida*” (§3)<sup>30</sup>. Isto num claro sinal de que a futura formulação de política comum de defesa teria de obedecer a um direito de precedência favorável à OTAN (entenda-se Estados Unidos) – o chamado ‘direito da primeira recusa’<sup>31</sup>. A partir deste momento, ficou postulado que a dimensão de segurança e defesa europeia deveria ser colocada ao serviço dos interesses estratégicos da Aliança e não o contrário.

S. Malo corporizou uma sintonia política, tida por muitos como altamente difícil de materializar, entre uma França historicamente obstinada em fundar um pilar europeu de

---

28 Em Outubro daquele ano, numa reunião informal de chefes de Estado e de Governo realizada em Pörschach (Áustria), o primeiro-ministro britânico já tinha sinalizado não existirem objecções da parte de Londres ao desenvolvimento de uma política europeia de defesa na condição de certos requisitos estarem reunidos.

29 Ver “Franco British Declaration on European Defence (The Saint Malo Declaration), 4 December 1998”, em Hill e Smith (2000: 243).

30 Ver *ibidem*. Ênfase da autora.

31 Este ‘*right of first refusal*’ na sua versão anglo-saxónica, atribui à OTAN a prioridade na definição da sua posição perante uma crise internacional determinando, deste modo, que qualquer intervenção liderada pela UE só poderá ter lugar no caso de abstenção (entenda-se desinteresse estratégico) por parte da Aliança.

defesa emancipado dos Estados Unidos e um Reino Unido convencido, pelas forças históricas desencadeadas pelo pós-Guerra Fria, da necessidade da UE levar a sua própria 'carga' no que toca ao 'fardo' da segurança e defesa europeia como único meio de impedir o esmorecimento do apego de Washington à causa da promoção da paz e estabilidade na Europa. Assim, o imperativo da vitalidade transatlântica funcionou como o principal catalisador do processo de construção da Europa da Defesa no pós-Guerra Fria. Não fora este imperativo, a aproximação franco-britânica dificilmente teria ocorrido em Dezembro de 1998.

A este respeito, importa aqui sublinhar que tal encontro de vontades, cujas implicações iriam abrir caminho para as decisões políticas sem precedentes adoptadas no curso de 1999, no âmbito das Cimeiras de Colónia (Junho) e Helsínquia (Dezembro), teve como pano de fundo o crescente interesse demonstrado pela OTAN e, em particular, pelos Estados Unidos no estabelecimento de um pilar europeu de segurança gerador de uma IESD no seio da própria Aliança.

O conceito de IESD nasceu informalmente na Cimeira de Bruxelas (Janeiro de 1994), enquanto veículo de reforço do empenhamento dos Estados Unidos em relação ao arranjo de defesa colectiva, assim como, à gestão europeia de crises e prevenção de conflitos. Um passo concreto nesse sentido foi dado quando na mesma reunião os países aliados endossaram o conceito de *CJTF*. Tratava-se de forças multinacionais, 'separadas mas não separáveis' da Aliança Atlântica, cujo emprego fora concebido para missões de apoio à paz '*out-of-area*' da OTAN ou iniciativas levadas a cabo pelos Estados-membros da UE, sob a liderança da UEO, no quadro de implementação da PESC<sup>32</sup>. Depois da Cimeira de Berlim de 1996 ter oficialmente integrado a IESD na doutrina da Aliança, a Cimeira de Washington realizada em Abril de 1999 assistiu à reafirmação da relevância do pilar europeu, no âmbito do seu novo Conceito Estratégico (Cimeira de Washington, Abril 1999).

A plataforma de entendimento alcançada em Saint Malo, nas vésperas do Conselho Europeu de Viena, de imediato galvanizou o debate sobre a política comum de segurança e defesa. Assim, para além da "efectiva aplicação dos novos instrumentos da Política Externa e de Segurança Comum na sequência da entrada em vigor do Tratado de Amsterdão", "a continuação da reflexão sobre o desenvolvimento de uma política europeia de segurança e defesa" encontrou eco na chamada 'Estratégia de Viena para a Europa' que integrou as Conclusões da Presidência austríaca. Igualmente importante,

---

32 Para uma análise detalhada sobre o conceito de Combined Joint Task Forces, ver Cragg (1996: 1-6).

a última reunião desta Presidência acolheu “a intenção da UEO levar a cabo uma auditoria das capacidades disponíveis para as operações europeias”, na linha da assunção unanimemente aceite de que “para a União Europeia se encontrar numa posição de desempenhar integralmente o seu papel na cena internacional, a PESC tem de ser apoiada por capacidades operacionais credíveis” (Conclusões da Presidência, Dezembro 1998). O apelo à afirmação de uma PESC operativa inerente à ‘Estratégia de Viena para a Europa’ acelerou significativamente a compasso dos eventos ao produzir a adopção de novas deliberações políticas que fizeram os compromissos recém-selados em Amsterdão parecerem ultrapassados, mesmo antes de serem implementados.

Isto sucedeu na medida em que, um mês depois do Tratado de Amsterdão ter entrado em vigor, os chefes de Estado e de governo reunidos em Colónia assumiram compromissos adicionais com vista a aprofundar a dimensão comunitária de segurança. Naquela altura, o impacto político e psicológico da Guerra do Kosovo, na qual os Aliados intervieram militarmente contra o regime de Slobodan Milosevic, causou a maior concentração de vontade política colectiva desde a assinatura da CED em 1952. Os parceiros comunitários mostraram-se incapazes de garantir a sua própria segurança sem o respaldo dos Estados Unidos a quem incumbiu a definição estratégica e a condução da guerra. Confrontados com a insuficiência de meios indispensáveis à gestão de crises<sup>33</sup> e o desfasamento em termos de forças e recursos existentes entre os seus exércitos nacionais e o dos Estados Unidos – que colocava em cheque o futuro político e operativo da OTAN (no caso de uma abstenção norte-americana) – os países europeus reconheceram que a credibilidade da política externa e de segurança comum exigia um suporte militar que permitisse à UE projectar forças vocacionadas para a gestão de crises, pelo menos em regiões tão prioritárias para a sua segurança, como os Balcãs (Pérez, 2004: 63-65).

Tendo como pano de fundo o conflito militar no Kosovo, a Cimeira de Colónia viu os Estados europeus incrementarem os seus acordos comuns no domínio da segurança. Resolvidos a forjar uma Política Europeia Comum de Segurança e Defesa (PECSO) tendente ao reforço da PESC, estes comprometeram-se a munir a União com uma capacidade de decisão e acção autónomas para responder a crises internacionais, na esteira da fórmula política acordada em Saint Malo. Com este objectivo foram adoptadas duas decisões políticas estruturantes que viriam a ter fortes repercussões na arquitectura de segurança europeia edificada durante a primeira década do pós-Guerra Fria: a inte-

---

33 Capacidades militares para projectar força, sistemas de guerra electrónica, transportes estratégicos, satélites, sistemas de informações, meios de comando e controle, entre outros.

gração, até final de 2000, das funções da UEO consideradas imprescindíveis ao desempenho, por parte da UE, das suas novas responsabilidades no domínio das missões de Petersberg; e a criação de estruturas (políticas e militares) necessárias à tomada de decisões eficazes na gestão das crises, mas também ao seu controle político e direcção estratégica<sup>34</sup>. O novo aparato institucional da PECSD seria composto por um Comité Político e de Segurança, um Comité Militar, um Quadro de Pessoal Militar, um Centro de Situação e outros meios, tais como, um Centro de Rastreamento de Satélites e um Instituto de Estudos de Segurança.

A PECSD, corporizando o desejo por parte dos Quinze de conferir à UE uma capacidade autónoma de acção e decisão no domínio da gestão de crises, foi apresentada nas Conclusões do Conselho Europeu de Colónia como compatível com a IESD (Conclusões da Presidência, Junho 1999: 24 e 25). Tal significava que o desenvolvimento da PECSD pela via da execução de operações lideradas pela UE, envolvendo ou não, conforme os casos, o recurso a meios e capacidades da OTAN tenderia a obedecer ao princípio dos três Ds cunhado pela então Secretária de Estado norte-americana, Madeleine Albright: não desvinculação relativamente à OTAN, não duplicação de estruturas e capacidades, não discriminação com respeito aos Aliados que não são membros da UE (com destaque especial para a Turquia)<sup>35</sup>. Por outro lado, a emergência da PECSD no seio da UE, cujo desenvolvimento far-se-ia em paralelo com a IESD, sinalizava claramente que Quinze não desejavam que a identidade europeia de segurança e defesa tivesse como foco exclusivo a IESD. Afinal, o *locus* natural e legítimo para a afirmação de tal identidade deveria ser a própria União.

Pese embora os líderes políticos terem proclamado em Colónia o nascimento da PECSD, em boa verdade, as deliberações aí adoptadas diziam respeito exclusivamente ao domínio da segurança (ao 'S'), e não à área da defesa (isto é, ao 'D'), propriamente dita. A adopção de um compromisso de defesa colectiva foi novamente rejeitada pelos países atlanticistas liderados pelo Reino Unido e pelos parceiros militarmente não aliados (em especial, a Finlândia, a Irlanda e a Suécia). Estes países continuaram a advogar uma clara divisão do trabalho entre a OTAN e a emergente PECSD que, no limite, deveria ficar confinada ao domínio da gestão de crises, no espírito das missões de Petersberg.

34 Ver Relatório da Presidência sobre o reforço da Política Europeia Comum de Segurança e Defesa, na Declaração do Conselho Europeu sobre o reforço da Política Europeia Comum de Segurança e Defesa, Conselho Europeu de Colónia, Conclusões da Presidência (Junho 1999).

35 Ver Albright (Dezembro 1998).

Nesta linha de raciocínio, podemos afirmar que a designação PECSO não era exacta, na medida em que codificava realidades ainda não materializadas, que se mantinham no plano do designio. O léxico oficial parecia tentar colmatar a ausência de vontade política (no sensível domínio da defesa) e/ou pressionar o seu desabrochamento pela força simbólica das palavras às quais os Estados aceitaram, em princípio, vincular-se. A nova fraseologia veiculava, todavia, novos elementos com significado político, mas nem por isso mais clarificadores. Do ponto de vista conceptual, a PESCO, tal como havia ficado originalmente vertida no Tratado de Maastricht, comportava três componentes/ /objectivos que tendiam a suceder-se no plano temporal constituindo uma espécie de curso lógico de consecuições: uma política externa e de segurança comum, uma política de defesa comum e, finalmente, uma defesa comum. Esta última correspondia, portanto, ao corolário da PESCO na expectativa de que a política externa e de segurança comum fosse capaz de gerar, por força do esquema funcionalista de *'spill over'*, as sinergias necessárias à comunitarização do domínio da defesa. No quadro da PECSO, a segurança e a defesa apareciam agora integradas numa mesma componente, enquanto objectivo duplo a realizar. Mas, se, como anteriormente observamos, a única conexão da PECSO com a esfera da defesa se esgotava na nomenclatura, onde se posicionava esta nova política no itinerário traçado por Maastricht? Os líderes políticos não responderam.

O que ficou implícito no discurso oficial decorrente do encontro em Colónia foi uma inversão das prioridades, no exacto sentido em que a PECSO passou a estar ao serviço da credibilização da PESCO (Durieux, 2004: 231). Por outras palavras as dimensões 'segurança' e 'defesa' tornaram-se elas mesmas meios para conferir respeitabilidade, credibilidade e legitimidade à diplomacia europeia, e não exclusivamente o fim último da integração. Tal como as crises ocorridas durante a primeira década do pós-Guerra Fria tinham evidenciado, a diplomacia da União no quadro internacional, metaforicamente falando, afigurava-se à de um rugido de um leão sem dentes em plena selva. Com a criação de capacidades militares credíveis para a gestão de crises e prevenção de conflitos, procurava-se conferir 'dentes' à UE a fim de permitir que o seu papel político e influência no mundo pudessem fazer-se sentir de forma mais acentuada, à semelhança do que já sucedia na esfera económica.

Ao chamarem para a UE a globalidade da função de gestão de crises da UEO, as deliberações adoptadas em Colónia anunciaram o colapso desta última como organização política operativa e o fim do figurino de defesa europeia consagrado nos Tratados de Maastricht e de Amesterdão: a UEO como componente de defesa da UE e pilar europeu da OTAN.

Sob o forte impulso político gerado pelo nível de ambição fixado no Conselho Europeu de Colónia, os chefes de Estado e de Governo reunidos em Helsínquia, em Dezembro de 1999, concretizaram a inflexão da lógica orientadora do desenvolvimento da PECSD, originalmente esboçada em Saint Malo: passou-se de uma dinâmica exclusivamente declarativa para uma dinâmica iminentemente operativa que ganhou expressão na formulação do chamado ‘Grande Objectivo’ ou Objectivo Global’ (*‘Headline Goal’*). Tratava-se de definir um “objectivo comum europeu prioritário”<sup>36</sup>, em termos de capacidades e meios, susceptível de permitir à UE assumir as suas responsabilidades na prevenção de conflitos e gestão de crises.

O ‘Objectivo Global’ apontou para a criação de uma força composta por um contingente máximo de 60.000 homens (até 15 brigadas), mobilizável em 60 dias e sustentável por um período de um ano com capacidade de levar a cabo a totalidade das tarefas de Petersberg. Esta força, edificada na sequência de um processo de cooperação voluntária, deveria ser militarmente auto-sustentada, e possuir capacidades de comando, controle e informações secretas, logística e de outros serviços de apoio de combate. Se possível, o contingente em questão deveria ser também reforçado por elementos aéreos e navais (Conclusões da Presidência, Dezembro 1999: 27 e 28).

Um outro passo qualitativo dado pelos chefes de Estado e de Governo reunidos em Helsínquia no sentido do desenvolvimento de uma componente militar da UE, prendeu-se com uma resolução colectiva favorável ao início das actividades, em Março de 2000, de órgãos políticos e militares provisórios, tendo em vista a criação de um quadro institucional permanente vocacionado a assegurar um controlo político e uma orientação estratégica na condução das missões de Petersberg. A criação, no âmbito do Conselho, de um comité político e de segurança permanente provisório, de um órgão provisório constituído por representantes militares dos Estados-Maiores dos Estados-membros e de um núcleo provisório de peritos militares deveria fomentar a emergência de um *modus faciendi* colectivo e aplanar o caminho para o estabelecimento de um Comité Político e de Segurança permanente, de um Comité Militar e de um Quadro de Pessoal Militar, em cumprimento das deliberações de Colónia.

Tendo-se tornado indisputável, em face da experiência acumulada durante a década de 90, que a credibilidade da PESC dependia da capacidade comunitária de pro-

---

36 A expressão foi cunhada para o Relatório Intercalar da Presidência ao Conselho Europeu de Helsínquia sobre o Reforço da Política Europeia Comum de Segurança e Defesa, Conselho Europeu de Helsínquia, Conclusões da Presidência (Dezembro 1999).

jecção de forças em caso de conflito, após a reunião de Helsínquia, os líderes europeus passaram a debruçar-se sobre a qualidade<sup>37</sup> e quantidade das forças (militares, mas também civis) da UE. Foi neste contexto que, em Novembro de 2000, se realizou a primeira Conferência de Cometimento de Capacidades, na qual os Estados, na base de uma decisão soberana, anunciaram o seu contributo voluntário para a realização do objectivo comum europeu prioritário da capacidade militar<sup>38</sup>. No mês seguinte, no Conselho Europeu de Nice os mais altos representantes dos Quinze confirmaram o seu empenhamento relativamente ao desenvolvimento das capacidades europeias de gestão de crises.

### 3.2. *O Acquis de Nice*

Na oportunidade consagraram a instituição dos novos órgãos políticos e militares permanentes da UE<sup>39</sup>, no quadro da agora denominada Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD)<sup>40</sup>, e que já tinham iniciado funções sob uma designação e formatos interinos durante o primeiro semestre de 2000.

Tal como sucedera nos Conselhos Europeus de Colónia e Helsínquia, na Cimeira de Nice não emergiu qualquer compromisso de defesa comum no sentido de que não foi criada qualquer moldura legal autorizando recurso à defesa legítima colectiva, no caso de violação da integridade territorial de um dos Estados-membros. As garantias de assistência mútua continuaram a dimanar do Artigo V do Tratado Modificado de Bruxelas de 1954 e do Artigo 5 do Tratado de Washington de 1949. A UE assumiu definitivamente a responsabilidade da UEO na área da gestão de crises, e absorveu o seu Centro de Rastreo de Satélites e o Instituto de Estudos de Segurança. Nestas circunstâncias, os líderes europeus acordaram que a UEO atingira os seus objectivos e, em resultado disso, a existência desta aliança militar passou a estar reduzida ao pacto de defesa consubstanciado no Tratado Modificado de Bruxelas, que legal e técnica-

---

37 As forças europeias deveriam satisfazer quatro importantes requisitos: a disponibilidade, a projectabilidade, a interoperabilidade e a sustentabilidade.

38 Um ano depois foi realizada uma segunda Conferência que ficou conhecida por Conferência de Melhoria de Capacidades que tinha por objectivo o aprimoramento do contingente em áreas, tais como, a estrutura das forças, logística, formação e treino, e cooperação civil e militar, entre outras.

39 O Comité Político e de Segurança, o Comité Militar e o Estado-Maior da UE.

40 A partir do Conselho de Nice, generalizou-se a denominação 'PESD', em substituição da anterior 'PECS'D'. No entanto, é curioso referir que a nova denominação não figura no texto do Artigo 17º do Tratado da União Europeia, conforme revisto em Nice, que faz apenas menção da PESC.

mente continuou em vigor. A UEO retornou, deste modo, ao seu característico estado de letargia, desta vez, por um tempo indeterminado.

No quadro do Tratado de Nice<sup>41</sup>, aprovado na sequência da CIG de 2000, os avanços relativamente à PESC foram poucos, reduzindo-se à formalização da existência do Comité Político e de Segurança e à eliminação das anteriores referências à UEO como parte integrante do desenvolvimento da PESC. A política de defesa foi excluída de qualquer esquema de cooperação reforçada e a questão de um eventual arranjo no âmbito da defesa colectiva continuou em aberto<sup>42</sup>.

Assim sendo, o Tratado de Nice não alterou fundamentalmente o carácter da PESC. As reformas incorporadas no novo Tratado vieram, em grande medida, compilar um conjunto de deliberações que foram sendo adoptadas desde o Conselho Europeu de Helsínquia até à Cimeira de Santa Maria da Feira (Junho 2000), em escrupulosa obediência aos princípios orientadores aprovados em Colónia. Os Estados continuaram a reter a responsabilidade primária pela condução da sua política externa - no quadro da qual sustentam uma teia de relações externas baseadas na sua geografia, experiência histórica, afinidades culturais e percepção individual dos interesses nacionais - e, em especial, pela formulação da sua própria política de defesa que se manteve numa espécie de feudo privado.

Os chefes de Estado e de governo reunidos em Laeken, em Dezembro de 2001, declararam a operacionalidade da UE no domínio da gestão de crises, e reiteraram a ênfase relativamente à necessidade de reforçar a capacidade operativa da União, tanto na sua componente militar, como na sua dimensão civil. Tal não surpreende se pensarmos que, mais do que as crises nos Balcãs e no Golfo Pérsico no início dos anos 90, o estado de choque político provocado pelos atentados terroristas às Torres Gémeas (Nova Iorque) em 11 de Setembro daquele ano, tornou iniludível a natureza limitada das respostas puramente nacionais às emergentes ameaças de dimensão global. No contexto desta reunião, os líderes europeus acordaram ainda em convocar uma Convenção para debater o futuro da Europa que foi especialmente mandatada para gizar estratégias tendentes a ultrapassar dois importantes obstáculos à emergência de uma Europa Política: a ausência de uma política exterior comum, e o débil papel e influência da Europa na política internacional.

---

41 O Tratado de Nice foi assinado a 26 de Fevereiro de 2001, e entrou em vigor em 1 de Fevereiro de 2003.

42 Ver Tratado de Nice (2001: 10-11).



### 3.3 A PESC/PESD no Quadro da Convenção e do Tratado Constitucional da União Europeia

Depois de encetados os trabalhos da Convenção, em Fevereiro de 2002, sob a liderança do ex-Presidente da República francês Valéry Giscard d'Estaing, as facções mais europeístas conseguiram imprimir a este fórum uma dinâmica distinta daquela prevista inicialmente. Em resultado disso, o mandato atribuído àquele fórum foi alterado e os objectivos iniciais foram significativamente ampliados no sentido da elaboração de um projecto de 'Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa'.

No contexto da Convenção, a discussão sobre as matérias respeitantes às relações externas e à defesa, foi atribuída a dois grupos de trabalho distintos - o Grupo VII e o Grupo VIII, respectivamente. A reflexão gerada e as propostas produzidas por estes dois grupos revelaram-se extremamente profícuas porquanto permitiram a incorporação no documento final, aprovado na Primavera de 2004, de novas disposições que tendiam a propiciar um reforço da eficácia e coerência da PESD, mas também o seu ajustamento às realidades internacionais suscitadas pelo 11 de Setembro de 2001, designadamente, à afirmação do terrorismo transnacional como principal ameaça mundial.

Dentre as recomendações que acolheram o consenso dos representantes dos governos dos Estados-membros e, subsequentemente, ganharam eco no articulado do Tratado Constitucional da UE (TC)<sup>43</sup>, devem destacar-se aqui a criação do cargo de Ministro dos Negócios Estrangeiros da União (Arts. I-28º e I-40º n.º 4), a instituição de uma Agência Europeia de Defesa (Arts. I-41º n.º 3, III-311º, n.º 1 e 2) e a extensão das cooperações reforçadas e estruturadas ao domínio da segurança e defesa (Arts. I-41º n.º 6, I-44º, III-419º n.º 2) que introduzem uma margem de flexibilidade considerável para aqueles Estados que, possuindo níveis de ambição mais elevados e/ou apoiados em capacidades militares mais desenvolvidas, desejam empenhar-se em operações de gestão de crises mais exigentes. Digno de nota, é também a ampliação do espectro das missões da UE que passa a integrar, para além das tarefas de Petersberg, o empreendimento de acções conjuntas de desarmamento, missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, operações de estabilização no termo dos conflitos e missões de prevenção de conflitos (Art. III-309º n.º 1).

---

43 No momento em que este artigo foi escrito, o Tratado Constitucional da União Europeia aguardava ratificação pelas entidades políticas competentes dos 25 Estados-membros.

Finalmente, merece especial referência a inclusão de uma cláusula de solidariedade garantindo assistência colectiva (de carácter militar inclusive), em caso de ataque terrorista e catástrofe de origem natural ou humana (Arts. I-43º n.º 7 e III-329º), assim como, de uma disposição de defesa colectiva, na eventualidade de uma agressão armada contra um dos Estados-membros (Art. I-41º n.º 7)<sup>44</sup>. Pese embora estas provisões possam ser estimadas como o embrião da defesa comum europeia, é oportuno trazer à atenção dois aspectos interessantes. No caso da cláusula de solidariedade propriamente dita, estamos perante uma provisão de segurança interna explicitamente incidente sobre ameaças não estatais e que, por força da sua configuração legal, só pode ser activada a pedido das autoridades políticas do Estado-membro que no seu território foi vítima de uma das situações previstas. Por seu turno, a disposição enquadradora de uma situação de ataque contra o território nacional de um país comunitário, corresponde efectivamente a uma garantia de segurança externa. No entanto, a sua cuidada redacção exime os Estados vinculados a normas constitucionais ou prática reiterada de neutralidade militar (i.e. os Estados militarmente não aliados) ao mesmo tempo que ressalva a tradicional preferência dos Estados atlanticistas pela realização da sua defesa colectiva no quadro da OTAN.

Nesta perspectiva, a defesa continuou a ser essencialmente uma questão nacional e a OTAN manteve-se como principal fundamento da defesa colectiva dos Estados (militarmente aliados) da UE. Em contrapartida, porém, a aspiração da defesa comum subsistiu no texto do TC como o estádio último de integração, cuja realização plena, não exigindo a revisão do Tratado, depende tão-só de uma deliberação do Conselho Europeu (Arts. I-16º n.º 1 e I-41º n.º 2)<sup>45</sup>.

Todo o processo político, em fluxo entre 2002 e 2004, e que desembocou na aprovação do Tratado Constitucional foi acompanhado por marcantes realizações no domínio da implementação da PESD que tiveram no ano de 2003 o seu período de maior dinamismo.

### 3.4 2003: A PESC/PESD em Acção

Retrospectivamente, 2003 ficará certamente conhecido como o ano de viragem na história da política de segurança e defesa europeia. O que não deixa de configurar

44 Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa (Agosto 2004).

45 Ibidem.

um paradoxo em vista das fissuras intra-europeias que se fizeram sentir durante este período (Everts e Keohane: 2003, 168), no quadro da intervenção anglo-americana no Iraque dando origem à percepção, nos dois lados do Atlântico, de uma nítida divisão entre a ‘nova’ e a ‘velha’ Europa<sup>46</sup>.

Tais fissuras que se começaram a desenhar pouco depois dos atentados de 11 de Setembro de 2001, a partir das posturas descoordenadas e divergentes adoptadas pelos Estados-membros da UE, intensificar-se-iam durante 2002 no âmbito da campanha militar anglo-americana no Afeganistão para atingir o seu ápice no início de 2003, com a chamada Carta dos Oito. Este documento assinado, em Janeiro, por Tony Blair, José Maria Aznar, Durão Barroso, Silvio Berlusconi e pelos chefes de governo da Dinamarca, da Polónia, Hungria e República Checa expôs publicamente as linhas de fractura existente entre países que durante uma década haviam repetidamente proclamado a necessidade de promover o “espírito de lealdade”, a “convergência das acções” em todas as questões de política externa e de segurança, e a eficácia da UE como “força coerente nas relações internacionais”<sup>47</sup>. A Cimeira dos Açores, realizada a 16 de Março de 2003, na qual os primeiros-ministros britânico, espanhol, italiano e português reiteraram o seu apoio incondicional à iminente intervenção militar no Iraque liderada pelos Estados Unidos, veio apenas amplificar o impacto internacional da desunião comunitária pela mediatização envolvida, assim como, pela forma de ultimato (ao regime iraquiano) de que se revestiu a mensagem política então produzida. No mês seguinte, a proposta de criação de uma União Europeia de Segurança e Defesa (envolvendo um compromisso de assistência mútua em caso de ataque externo) perfilhada pela França, Alemanha, Bélgica e Luxemburgo adensou ainda mais a clivagem estratégica entre os europeus<sup>48</sup>.

Ironicamente, o ano de 2003 que viu os europeus empenhados em mitigar, a diferentes níveis políticos e diplomáticos, a imagem de desalinhamento internacional que tinham

---

46 A expressão ‘nova Europa’, utilizada para qualificar o conjunto de países que apoiaram a intervenção militar anglo-americana no Iraque dentre os quais se destacaram os novos candidatos à adesão à UE (Hungria, Polónia e República Checa), foi cunhada por Donald Rumsfeld, como contraponto à ‘velha Europa’ representada pelo eixo franco-alemão. Ver Nye (Maio 2004).

47 Ver Tratado da União Europeia (1992: 124).

48 Esta proposta foi oficialmente apresentada a 29 de Abril de 2003 no Egmont Palace, Bruxelas. A participação na União Europeia de Segurança e Defesa envolvia, entre outras coisas, a aceitação de uma cláusula de assistência mútua em relação a riscos de toda e qualquer natureza, um compromisso de harmonização de posições em matéria de segurança e defesa, e a coordenação dos esforços nacionais de defesa. Ver Meeting of the Heads of State and Government of Germany, France, Luxemburg and Belgium on European Defence (Abril 2003).

projectado e em estancar as brechas abertas na arena transatlântica, marcou igualmente o 'ano zero' das operações da UE no domínio da gestão de crises. Em 1 de Janeiro de 2003 foi lançada a primeira operação da organização no domínio da gestão de crises que correspondeu à Missão de Polícia da UE na Bósnia-Herzegovina (MPUE). O corpo desta operação, que sucedeu a Força Internacional de Polícia da Organização das Nações Unidas ('UN's International Police Task Force'), integrou 500 funcionários policiais provenientes de trinta e três países<sup>49</sup>. Em Abril, teve início na Macedónia a primeira operação militar liderada pela UE, com recurso a meios e capacidades da OTAN (Operação Concórdia)<sup>50</sup>. Sucessora da Operação Harmonia Aliada ('Allied Harmony'), esta missão envolvendo 350 soldados só foi possível graças à conclusão dos acordos entre a UE e a Aliança Atlântica (comumente designados Acordos Berlim Mais), que permitiram dar formalmente início à cooperação militar entre as duas organizações<sup>51</sup>. Em Julho, na República Democrática do Congo, a UE executou a sua primeira operação militar autónoma (isto é, sem recurso a meios e capacidades da OTAN) e a sua primeira missão 'out-of-area', na sequência de um pedido específico formulado pela ONU à França<sup>52</sup>. Tendo permitido a posterior instalação de capacetes azuis, a missão no Congo (Operação Ártemis) foi considerada um sucesso (De Decker, 2004: 223) e muito promissora no que toca à parceria UE-ONU. Finalmente, iniciou-se em Dezembro de 2003 uma nova missão de polícia (Operação Próxima) lançada na sequência do término da Operação Concórdia, por solicitação das autoridades da Macedónia<sup>53</sup>. Ao representarem exemplos reais de cooperação na área da segurança e implicando um conjunto de tarefas operacionais, estas primeiras experiências conferiram uma nova dimensão à PESC que, até à data, havia assentado essencialmente numa prática declarativa e burocrática.

49 Esta operação, que tem um mandato até 31 de Dezembro de 2005, contou com a participação de 18 países não pertencentes à UE.

50 A operação teve início a 1 de Abril de 2003 com um mandato de 6 meses (até 30 de Setembro 2003). No entanto, a pedido das autoridades da Macedónia, a duração da missão foi dilatada até 15 de Dezembro daquele ano.

51 Estes acordos, que se prendiam com a utilização dos meios militares da NATO por parte dos europeus no quadro de operações realizadas à margem da Aliança em obediência ao princípio de não duplicação, começaram em 1999 com o chamado programa 'Berlim Mais'. O desfasamento temporal entre o seu início e conclusão, em finais de 2002, ficou fundamentalmente a dever-se aos vetos de Ancara e Atenas.

52 Lançada em 12 de Julho de 2003, esta operação terminou em 31 de Agosto do mesmo ano. O total de militares envolvidos foi de 2200, dos quais 1785 eram franceses.

53 Iniciada em 15 Dezembro de 2003, esta missão tinha a sua conclusão prevista para 14 de Dezembro de 2004. Dentre os objectivos da Operação Próxima, importa destacar: a consolidação do Estado de Direito, incluindo a luta contra o crime organizado; a implementação de reformas internas, designadamente, no seio da polícia; e o estabelecimento de medidas de confiança entre a polícia e a população.

No curso de 2003, é também digno de nota a conclusão de um acordo de cooperação entre a UE e a OTAN e, em especial, a aprovação da Estratégia de Segurança da UE na base de um documento preparado por Javier Solana intitulado 'Uma Europa Segura Num Mundo Melhor'<sup>54</sup>, e cuja elaboração foi fortemente condicionada pela incapacidade da UE se apresentar como uma frente unida e influente na guerra contra ao Iraque (Everts e Keohane, 2003: 176). A Estratégia de Segurança da UE traduziu uma primeira tentativa de criar uma doutrina europeia de segurança adaptada ao novo contexto de segurança internacional, introduzido pelo 11 de Setembro<sup>55</sup> e pela doutrina estratégica da Administração de George W. Bush, e passível de permitir actuação concertada da UE nos domínios da segurança e defesa. Adicionalmente, este documento representou uma tentativa de gerar uma visão comum da ordem internacional que se impõe construir para assegurar a paz, a segurança e a prosperidade, e do papel que a UE deverá desempenhar neste respeito.

A Estratégia de Segurança Europeia veicula uma análise comum das ameaças que confrontam os europeus e as respostas a desenvolver por forma a combatê-las. São identificados os principais desafios e ameaças à segurança internacional, a saber, a proliferação de armas de destruição massiva, o terrorismo e, intercomunicando com este último, o fracasso dos Estados, a criminalidade organizada e os conflitos regionais. Na luta contra tais ameaças globais ressaltam certas áreas consideradas prioritárias. Entre estas perfila-se a promoção de um multilateralismo efectivo nos diferentes fóruns, instituições e regimes que animam a governação mundial, e a defesa do direito internacional. Neste âmbito, o reforço do papel da ONU na manutenção da paz e segurança internacionais, assim como, do primado da Carta das Nações Unidas na regulação do uso da força é estimada como uma das prioridades da Europa.

---

54 Uma primeira versão da Estratégia de Segurança da UE foi aprovada na Cimeira de Tessalónica de Junho de 2003, mas o documento final só obteve a sua aprovação no Conselho Europeu de Bruxelas realizado a 12 de Dezembro de 2003, no quadro da CIG.

55 Até então, exceptuando as deliberações adoptadas no Conselho Europeu de Sevilha de Junho de 2002, a adaptação da PESC aos novos dados internacionais pós-11 de Setembro, havia sido mínima. Naquela Cimeira, que se realizou aproximadamente nove meses depois dos atentados terroristas ao World Trade Center, os Quinze subscreveram uma declaração sobre o contributo da PESC, incluindo a PESC, na luta contra o terrorismo onde, associando pela primeira vez o terrorismo à defesa europeia, definiram importantes prioridades para o futuro. Dentre estas, devem destacar-se uma avaliação comum da ameaça terrorista que pesa sobre os Estados-membros, o reforço dos mecanismos de troca de informações e o estudo das capacidades militares necessárias para proteger as forças europeias empenhadas em operações ou as populações civis. Ver Nicole Gnesotto (2002: 11).

Durante este ano decisivo no processo de construção da Europa da Segurança e Defesa, os líderes europeus manifestaram ainda vontade de conceber um novo objectivo operacional para 2010 para suceder o *Headline Goal* de Helsínquia. Finalmente, tendo a montante importante impulso político franco-britânico acordado na Cimeira de Le Touquet em Novembro, foi introduzido o conceito de *'battle-group'*: uma força constituída por 1500 militares (originários de um único ou vários Estados), mobilizáveis no prazo de 15 dias, com meios próprios de transporte e abastecimento, e concebida para, sob solicitação da ONU, intervir na estabilização de uma dada situação ou sustentar missões de manutenção de paz (de curta duração), antes da chegada dos capacetes azuis ou outras forças enviadas por organizações regionais operando sob o mandato da ONU<sup>56</sup>.

Tal como já foi em parte indiciado nesta secção, o forte dinamismo que caracterizou a PESC/PESD no curso de 2003, não pode ser divorciado das consequências estruturais desencadeadas pelo 11 de Setembro, designadamente, a intensificação da deriva unilateralista dos Estados Unidos na sua cruzada global contra o terrorismo transnacional e proliferação das armas de destruição massiva. No combate contra estas ameaças, agora considerado de máxima prioridade, Washington já deu mostras de inequívoca preferência pela lógica do *'Alleingang'* (ir sozinho) ou, no limite, por coligações *ad hoc* formadas com base no princípio Wolfowitziano segundo o qual 'é a missão que determina a coligação e não o contrário' (sendo o contrário o pacto de solidariedade colectiva cristalizado no Artigo 5 do tratado constitutivo da OTAN). Isto veio alterar substancialmente os dados da segurança europeia: a OTAN ganhou uma maior flexibilidade política e militar ajustada aos interesses estratégicos dos Estados Unidos ao passo que a PESD converteu-se numa obrigação estratégica para os europeus que se sentiram compelidos a assumir uma 'carga' mais pesada no domínio da gestão de crises, a começar pela região dos Balcãs (Gnesotto, 2002: 8 e 12).

Após o 11 de Setembro, o desenvolvimento de uma capacidade estratégica da UE deixou, portanto, de ser um objectivo auto-imposto a realizar, assim que possível, por forma a conferir à UE uma influência política no mundo condizente com o seu poderio económico, assim como, um papel estratégico credível em pé de igualdade com os Estados Unidos. Tornou-se, antes, um imperativo de segurança europeia em vista de um 'desengajamento' gradual de Washington no crescente geográfico onde os inte-

---

56 Ver Franco-British Summit: Strengthening European Cooperation in Security and Defence (Novembro 2003).

resses colectivos da Europa comunitária são proeminentes (o chamado ‘*near abroad*’, constituído pela ex-União Soviética, os Balcãs, o Médio Oriente e o Norte de África). A este desenvolvimento desafiador, veio juntar-se um outro decorrente do quinto alargamento das fronteiras da UE.

### 3.5 *Que Defesa Comum numa Europa Alargada? A PESC/PESD à luz do Quinto Alargamento*

Após a sua antevisão há mais de uma década, a Europa reunificada de Portugal à Polónia ganhou expressão política e sanção legal no dia 1 de Maio de 2004 com o alargamento da UE a dez novos Estados da Europa Central e de Leste. Tal esforço de expansão do espaço comunitário, sem precedentes nos anais da construção europeia, terá nos próximos tempos um efeito transformador, não deixando incólume nenhuma das instituições e políticas europeias que verão as suas estruturas, funções, rotinas e papéis substancialmente alterados. Dentre as políticas europeias que serão qualitativa e quantitativamente afectadas pela realidade do alargamento encontra-se a PESC/PESD e, em conexão com estas, o enquadramento progressivo da Europa da Defesa.

Pela sua natureza declaratória, pelos parcos ajustamentos internos envolvidos na sua implementação e pela ligeireza das suas exigências financeiras (Missiroli, 2002: 59) – para não referir a sua quinta-essência intergovernamental – a PESC esteve longe de ser problemática para os dez candidatos, tal como atesta a aceitação do seu *acquis* nos primeiros dias do processo negocial<sup>57</sup>. Na altura, todos os sinais político-diplomáticos provenientes das capitais dos Estados em questão apontavam inequivocamente para uma clara disposição de participar de forma plena e activa no contínuo desenvolvimento da PESC.

Em nítido contraste, a perspectiva de a UE perfilhar uma política autónoma de segurança e de defesa suscitou alguma perplexidade entre os candidatos. Para os países que por altura das negociações já haviam aderido à OTAN (Polónia, Hungria e República Checa), a PESD não poderia afirmar-se por oposição à Aliança Atlântica gerando uma duplicação desnecessária de estruturas militares e esforços humanos. Por seu turno, os Estados que ainda aguardavam o convite para integrar a OTAN (Estónia, Letónia, Lituânia, Eslovénia e Eslováquia) rejeitaram qualquer possibilidade da PESD afigurar-se

---

57 Isto verificou-se igualmente em relação a Malta e Chipre que, não obstante o seu apego a uma tradição de neutralidade, não enveredaram por qualquer estratégia de ‘opting-out’.

como uma alternativa à sua adesão à OTAN – percebida como a única organização de defesa colectiva com capacidade para garantir a segurança no continente europeu e com um papel incontestado no domínio da gestão de crises. Entre todos, com mais ou menos ênfase, despontaram receios sobre o impacto (negativo) da emergente PESC/PESD sobre a cooperação transatlântica e a continuidade da presença dos Estados Unidos no continente europeu.

Pese embora, durante 2002, a expectativa segura do alargamento da UE e da OTAN tenha amainado o cepticismo e as suspeitas iniciais em relação à PESC/PESD, todos comun-gavam da firme convicção de que a consolidação da PESC/PESD e o estabelecimento de uma estrutura de forças vocacionada para a gestão de crises deveria prosseguir em estrita obediência a duas condições: uma cooperação forte e transparente entre a OTAN e a UE ao nível da estratégia, capacidades, estruturas e formas de consulta mútua; e a preservação (ou até mesmo a consolidação) das relações transatlânticas tidas como principal esteio da segurança europeia. A duplicação de algumas estruturas (por exemplo, no campo da informação estratégica, do reconhecimento, das comunicações e logística, entre outros) passou a ser admitida num quadro em que a UE actue autonomamente, sem a assistência directa dos Estados Unidos, mas o reforço da PESC continuou (e continua) a ser unicamente contemplada como um processo de carácter inclusivo, no sentido de acomodar a agenda, os interesses e o papel da OTAN no contexto da arquitectura europeia de segurança.

Com a integração de dez novos países, o consenso no âmbito geral da PESC, espe-cialmente em situações de crise que requerem uma resposta célere, tornar-se-á mais difícil de alcançar. Por força de uma maior diversidade, em termos de *milieu* geo-político, experiência histórica, tradição de política externa e relações privilegiadas com terceiros Estados, a negociação inter-estadual ‘a 25’ para efeitos de identificação de interesses comuns tornar-se-á um processo muito mais desafiador. Assistir-se-á, portanto, a uma perda em termos de funcionamento e agilidade do processo decisório interno da organização.

Tendo em conta o seu empenhamento recente em operações de manutenção de paz realizadas sob os auspícios da ONU e da OSCE, os novos Estados já deram provas de vontade e capacidade para participarem em missões de tipo-Petersberg. Todavia, atendendo à dimensão e limitações inerentes aos respectivos sistemas de defesa nacionais, existe evidência de que dentro do leque diversificado de operações da competência da UE, estes procurarão colocar a tónica no reforço da componente civil da gestão de crises, assim como, na dinamização da estratégia da UE no quadro



da prevenção de conflitos, afinando pelo mesmo diapasão de países como a Finlândia e a Suécia, que muito têm pugnado nesta direcção<sup>58</sup>.

O futuro da PESC/PESD dependerá em muito da reforma institucional ainda em discussão, do modo como os novos equilíbrios de poder no seio das instituições europeias serão implementados e da vontade política dos Estados em obedecerem às regras do jogo que eles próprios estabeleceram. Afigura-se, contudo, muito provável que, independentemente do desfecho do processo de ratificação do TC, a PESC conservará o seu pendor intergovernamental e a sua operacionalidade no domínio das missões de Petersberg. Tal como acontece com respeito aos Estados nórdicos, ao Reino Unido e à Irlanda, trespassa entre os novos Estados-membros um forte sentimento de que esta política deverá continuar a progredir num quadro iminentemente intergovernamental tendo com epicentro operacional tarefas de segurança cooperativa e, no limite, de segurança colectiva. Neste quadro, é previsível um apoio generalizado, por parte dos novos países, a todas as iniciativas tendentes ao reforço da PESD, desde que estas não conduzam à criação de um mecanismo de defesa colectiva em oposição àquele consagrado no Artigo 5 do Tratado de Washington, nem à emancipação total da UE em relação à Aliança Atlântica.

Por último, é seguro afirmar que a PESC/PESD já ganhou uma maior vocação Euro-atlântica com a entrada de oito novos Aliados<sup>59</sup>, gerando-se um inevitável predomínio do grupo atlanticista sobre o núcleo europeísta, com todas as implicações que isto potencialmente poderá acarretar em termos da definição do racional da PESD e do relacionamento institucional UE-OTAN. Os esforços militares da PESD tenderão a ser tratados como um complemento às capacidades existentes da OTAN no domínio da gestão de crises, com a UE a intervir de forma mais ou menos autónoma em teatros de menor exigência militar onde a OTAN (leia-se Washington) não manifeste interesse em intervir. No quadro das relações entre a Aliança Atlântica e a UE, ou entre a PESD e a IESD, a ênfase tenderá a recair sobre a vitalidade da OTAN e a da manutenção da presença dos Estados Unidos na Europa.

Paralelamente ao endurecimento do *élan* atlanticista, é interessante aludir que o alargamento já gerou também o incremento do número de Estados com uma tradição

---

58 A gestão civil de crises e a prevenção de conflitos correspondem à segunda e terceira componentes da PESD que, graças à contribuição dos países nórdicos, conheceram um importante desenvolvimento recente. Com efeito, foi sob a presidência sueca da UE, mais concretamente, durante o Conselho Europeu de Gotemburgo em 15 de Junho de 2001 que a componente civil da gestão de crises e a prevenção de conflitos ganharam particular relevo.

59 A Hungria, Polónia, República Checa, Estónia, Letónia, Lituânia, Eslováquia e a Eslovénia.

e cultura de neutralidade que exibem fortes resistências a qualquer avanço da PESC/PESD conducente à militarização da UE, algo muito difícil de explicar e propor às opiniões públicas nacionais. Com efeito, ao lado da Áustria, Finlândia, Irlanda e Suécia, juntam-se agora Malta e Chipre vinculados a disposições constitucionais de neutralidade. Curiosamente, tal como já havia sucedido relativamente ao quarto alargamento, a recente ampliação da UE veio engrossar a fileira de Estados cépticos relativamente ao conteúdo, utilidade e legitimidade do objectivo da defesa colectiva. Acentuar-se-ão, portanto, as divergências no que toca ao nível de ambição política em matéria de segurança e defesa: de um lado os países europeístas empenhados em fomentar o 'reflexo' europeu; do outro lado os países atlanticistas que percebem o vínculo transatlântico como vital para a segurança europeia e os Estados com uma tradição de neutralidade que encontram nestes últimos parceiros os seus maiores aliados. Tudo isto com um impacto generalizado ao nível da perda de coerência e, em última análise, da unidade de acção.

Ainda assim, não há razão para pensar que o quinto alargamento da UE, *per se*, venha a embotar o enquadramento progressivo da PESC. Antes de mais, o alargamento trouxe naturalmente consigo um incremento da legitimidade da UE, cuja acção colectiva na promoção da estabilidade europeia e internacional passou a fundar-se na vontade de 25 Estados (Solana, 2004: 175). Os novos Estados - na sua esmagadora maioria, de pequena dimensão e com um forte anseio de segurança - têm todo o interesse em que a PESC se consolide a ponto de conferir à UE uma crescente influência como actor das relações internacionais. Isto sucede porque o progresso da PESC/PESD, dentro dos limites anteriormente enunciados, é tomado pelas elites políticas dos novos parceiros como um desenvolvimento positivo pelo seu efeito estabilizador sobre os respectivos ambientes geo-políticos. Aquelas elites estão igualmente bem apercebidas que a ameaça terrorista combinada com os recentes compromissos dos Estados Unidos no Iraque e no Afeganistão suscitam a necessidade de uma capacidade europeia em matéria de segurança, assim como, uma coesão de acção e decisão por parte da UE em face de situações de instabilidade regional no 'near abroad' europeu. Por outro lado, na qualidade de recém chegados ao Concerto Comunitário, estes países desejam projectar uma imagem positiva da sua participação de modo a serem percebidos pelos seus pares (mais antigos) como membros empenhados, construtivos e úteis. Afinal, só desta forma é que estes poderão afirmar-se como sujeitos (e não simples objectos) da segurança europeia e evitar cair em situações de marginalização ou outras lesivas dos seus interesses nacionais.

## Conclusões

Depois de ter permanecido por cerca de quarenta anos no limbo, a ambição da defesa comum ressurgiu em 1992 no âmbito da PESC, instituída pelo Tratado da União Europeia, sob o signo da ambiguidade – o único capaz de gerar consensos sobre um domínio altamente delicado devido às suas fortes conotações com a noção de soberania estatal. Com o Tratado de Maastricht, foi quebrado o tabu que envolvia a questão da defesa europeia desde 1954, mas suscitadas muitas questões que exigiram uma reflexão política clarificadora. A primeira clarificação relativamente ao enquadramento progressivo da Europa da Defesa foi produzida na CIG 96/97 sob inspiração pacifista e respaldo atlanticista, da qual resultou uma orientação, não no sentido da política de defesa comum, mas no sentido da segurança comum. A limitação da extensão da PESC à condução das missões de Petersberg, que ganhou expressão formal no novo Tratado de Amesterdão, conferiu à UE um inédito papel na esfera da segurança cooperativa, em detrimento da UEO que se vê, assim, destituída das suas tarefas nesta área.

O fim do veto britânico sobre a possibilidade de discussão de matérias de segurança (militar) e defesa no seio da UE, consumado na Declaração de Saint Malo, como que abriu a caixa de Pandora da defesa europeia. O primeiro efeito imediato disso mesmo ficou patente no Conselho Europeu de Colónia que representou a maior concentração de vontade política colectiva desde a assinatura do tratado constitutivo da CED em 1952. Naquela reunião histórica foi esboçado um plano para o enquadramento progressivo da Europa da Defesa que, apesar de não ter incidido objectivamente no domínio da *defesa colectiva*, criou condições para a emergência de uma *perspectiva colectiva* de defesa, ao mesmo tempo que lançou as sementes para todos os desenvolvimentos verificados até ao momento da escrita deste trabalho. Isto porque sinalizou claramente que um futuro papel mais significativo da UE nas relações internacionais não teria como espaço exclusivo de afirmação a IESD, em desenvolvimento (paralelo) no seio da OTAN. Foi da vontade dos líderes europeus reunidos naquela histórica cimeira verem a UE assumir crescentes responsabilidades no domínio da gestão militar de crises com o apoio de forças militares credíveis e capacidade autónoma de decisão e acção.

Tal autonomia, na esteira do compromisso estipulado em Saint Malo, não deveria, no entanto, concorrer para fomentar uma deriva unilateralista ou tendência isolacionista norte-americana, mas ter por alvo aprofundar o empenhamento norte-americano na gestão da segurança europeia. Daí a emergência de uma PESC compatível com a IESD e, no quadro da realização da primeira, a adopção e prossecução do 'Objectivo

Global' de Helsínquia com o propósito de tornar a UE operacional para implementar cabalmente a totalidade das missões de Petersberg.

Quer ao nível declarativo, quer no plano operativo, a PESC conheceu durante o ano de 2003 um dinamismo incomparável. As operações na Bósnia, na Macedónia e no Congo revelaram a PESC em acção. Por seu turno, o acordo em torno de uma Estratégia de Segurança Europeia cimentou os alicerces para uma acção comunitária cada vez mais concertada na arena internacional na base de uma avaliação comum das ameaças que confrontam a Europa e o mundo, assim como, das respostas mais adequadas para combatê-las.

Se é verdade que, durante a primeira década do pós-guerra fria a segurança e a defesa deixaram de constituir um vector propositadamente esquecido e, portanto, ausente do processo de construção europeia, não é menos verdade que existe ainda um (previsivelmente) longo caminho a percorrer antes de uma verdadeira defesa comum europeia ver a luz do dia. Até lá, este vector de integração consubstanciado na PESC/PESD poderá progredir de acordo com uma lógica pró-activa animada por um crescendo de (nível de) ambição política pragmaticamente direccionada a criar uma identidade europeia de defesa autónoma dos Estados Unidos; ou segundo uma lógica reactiva, isto é, ao sabor da evolução dos interesses estratégicos da liderança política norte-americana, do momento de concórdia/discórdia transatlântica e do entendimento/desentendimento franco-britânico sobre o processo potencialmente conducente a uma defesa comum. A confirmar-se o primeiro cenário, é líquido que o último estágio da integração será alcançado com a emergência de uma genuína Comunidade Europeia de Defesa similar àquela idealizada nos anos 50 pelos pais fundadores das Comunidades Europeias. No segundo cenário, parece crível que a PESC/PESD tornar-se-á refém da fortuna pelo que conhecerá um compasso titubeante, caracterizado por períodos de marasmo ou recuo alternados com períodos de promitentes avanços.

## Bibliografia

\_\_\_\_\_ (Agosto 2004) *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*, Bruxelas (OR.fr), CIG 87/04.

\_\_\_\_\_ (Novembro 2003) *Franco-British Summit: Strengthening European Cooperation in Security and Defence*, encontrada via [defense-aerospace.com](http://defense-aerospace.com)

\_\_\_\_\_ (Abril 2003) *Meeting of the Heads of State and Government of Germany, France, Luxemburg and Belgium on European Defence*, Egmont Palace, Bruxelas, encontrado em [europa.eu.int/futurum/documents/other/oth290403\\_en.pdf](http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth290403_en.pdf)

\_\_\_\_\_ (2001) *Tratado de Nice*, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

\_\_\_\_\_ (2001) De Maastricht a Nova Iorque: Desafios à Coesão Europeia, *Revista Nação e Defesa* N.º 100, Inverno 2001, Lisboa: Instituto da Defesa Nacional (100).

\_\_\_\_\_ (Dezembro 2000) Conselho Europeu de Nice, Conclusões da Presidência, encontrado em [http://europa.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/pt/ec/00400-rl.%20ann.p0.htm](http://europa.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00400-rl.%20ann.p0.htm).

\_\_\_\_\_ (Junho 2000) Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, Conclusões da Presidência, encontrado em [http://europa.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/pt/ec/00200-rl.p0.htm](http://europa.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00200-rl.p0.htm).

\_\_\_\_\_ (Dezembro 1999) Conselho Europeu de Helsínquia, Conclusões da Presidência, encontrado em [http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99\\_pt.htm](http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_pt.htm).

\_\_\_\_\_ (Junho 1999) Conselho Europeu de Colónia, Conclusões da Presidência encontrado, em [http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99/june99\\_pt.htm](http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99/june99_pt.htm).

\_\_\_\_\_ Declaração Final da Cimeira de Washington (Abril 1999), *NATO Press Release NAC-S(99)64*, encontrada em <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-064e.htm>.

\_\_\_\_\_ (Dezembro 1998) Conselho Europeu de Viena, Conclusões da Presidência, encontrado em [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/pt/ec/00300-R1.P8.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00300-R1.P8.htm).

\_\_\_\_\_ (1997) *Tratado de Amesterdão*, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

\_\_\_\_\_ (Abril 1996) *The IGC and the Security and Defence Dimension Towards an Enhanced EU Role in Crisis Management, Memorandum from Finland and Sweden*, encontrado em <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-fi/finlswed.htm>.

\_\_\_\_\_ (1992) *Tratado da União Europeia*, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

\_\_\_\_\_ (1986) *Acto Único Europeu*, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Boletim das Comunidades Europeias, Suplemento 2/86.

**Anderson**, Stephanie B. (1998) "Problems and Possibilities: The Development of the CFSP from Maastricht to the 1996 IGC" in Pierre-Henry Laurent e Marc Maresceau (eds.), *The State of the European Union. Deepening and Widening*, Boulder/Londres, Lynne Rienner Publishers, 4: 133-147.

**Attali**, Jacques (Maio 1996) Comunicação apresentada na Conferência 'Europa' 1996' na Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

**Biscop**, Sven (Fevereiro 2000) "Le Royaume-Uni et L'Europe de la défense: de l'opposition au pragmatisme", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* (435): 73-77.

**Cameron**, Fraser (1999) *The Foreign and Security Policy of the European Union: Past Present and Future*, Sheffield: Academic Press.

**Cameron**, Fraser (1997) "When the European Commission Comes In: From the Single European Act to Maastricht", in Elfriede Regelsberger et al., *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond* (eds.), Boulder/Londres: Lynne Rienner Publishers, pp. 99-108.

**Carlnaes**, Walter e Smith, Steve (1995) *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe*, Londres: Sage Publications.

**Cloos**, Jim (Janeiro 2001) "Nice: Une Étape Obligée", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* (444): 5-10.

**Cragg**, Anthony (July 1996) "The Combined Joint Task Force: a key component of the Alliance's adaptation, *NATO Review*, Edição Web, 44 (4): 1-6.

**De Decker**, Armand (2004) "La sécurité européenne: vers un resserrement des institutions interdépendantes de sécurité et de défense?", *Constitution Européenne et Sécurité Internationale*, Paris: Economica Cahiers de la PESC: la revue européenne de la politique étrangère et de sécurité et défense commune, (4): 221-226.

**Dumoulin**, André e Remacle, Éric, (1998) *L'Union de l'Europe occidentale: Phénix de la défense européenne*, Bruxelas: Émile Bruylant, Collection Organisation Internationale et Relations Internationales.

**Everts**, Steven e **Kheoane**, Daniel (2003) "The European Union Convention and Foreign Policy: Learning from Failure", *Survival*, 45 (3): 167-184.

**Edwards**, Geoffrey (1997) "The Potential and Limits of the CFSP: The Yugoslav Example", in Elfriede Regelsberger et al (eds.), *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder/Londres, Lynne Rienner Publishers, pp. 173-195.

**Ferreira-Pereira**, Laura C. (2003) *The European Union's Militarily Non-Allied States in the Post-Cold War Security Architecture, 1989-1999*, Canterbury: Universidade de Kent, Tese de Doutoramento.

**Ferreira-Pereira**, Laura C. (2002) *A Áustria e a Integração Europeia*, Braga: Edições APPACDM.

**Flahaut**, André, (Julho 2001) La présidence belge de l'UE: les priorités en matière de sécurité et de défense, *Defence Nationale*, (7): 21-29.

**Gnesotto**, Nicole (2002) "L' Union Européenne entre Terrorisme et Élargissement", *Critique Internationale*, (17): 6-15.

**Grant**, Charles (October 2003) "Resolving the rows over ESDP", *Centre for European Reform Opinion*, encontrado em <http://www.cer.org.uk>.

**Grunert**, Thomas (1998) "The European Union's Common Foreign and Security Policy and Enlargement: Consequences for the east and the Atlantic Alliance", in Alan Cafruny e Patrick Peters (eds.), *The Union and the World: The Political Economy of a Common European Foreign Policy*, Haia: Kluwer Law International, pp. 95-112.

**Grunert**, Thomas, (1997) "The Association of the European Parliament: No Longer the Underdog in EPC?", in Elfriede Regelsberger et al, *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond* (eds.), Boulder/Londres, Lynne Rienner Publishers, pp. 109-131.

**Hill**, Chris e Smith, Karen E. (eds.) (2000) *European Foreign Policy. Key Documents*. Londres/New York: Routledge.

**Howorth**, Jolyon (November 2000) *European Defence Integration: The Ultimate Challenge*, Paris, Western European Union Institute for Security Studies, Chaillot Papers (43).

**Missiroli**, Antonio (ed.) (Abril 2002) *Bigger EU, wider CFSP, stronger ESDP? The view from Central Europe*, Paris: EU Institute for Security Studies, Occasional Papers (34).

**Nuttall**, Simon (1992) *European Political Co-operation*, Oxford: Clarendon Press.

**Nye**, Joseph (Maio 2004) "Estados Unidos, frente a la vieja e la nueva Europa", *El País*.

**Pérez**, Rafael Garcia (2004) *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*, Madrid: UNED-IUGGM.

**Sjursen**, Helene, (1998) *Enlargement and the Common Foreign and Security Policy: Transforming the EU's External Policy*, Arena Working Papers WP98/18, encontrado em [http://www.arena.uio.no/publications/wp98\\_18.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp98_18.htm).

**Solana**, Javier (2004) "Politique étrangère et de sécurité commune: sécurité commune: 'sécurité européenne et politique de défense. Situation actuelle et perspectives", *Constitution Européenne et Sécurité Internationale*, Cahiers de la PESC: la revue européenne de la politique étrangère et de sécurité et défense commune (4): 165-172.

**Solana**, Javier (Dezembro 2003), *Uma Europa segura num mundo melhor*, Documento aprovado no Conselho Europeu de Bruxelas.

**Solana**, Javier (1995) "The European Security Agenda", *NATO Review*, Edição Web, 43 (6): 1-6.

**Smith**, Christopher J. (1995) "Creating The EU's CFSP - The Balkans and the Debate Over Federalism", in Clive Archer and Olli-Pekka Jalonen (eds.), *Changing European Security Landscape*, Tampere, Tampere Peace Research Institute, Research Report (63): 41-80.

**Smith**, Michael E. (1998) "What's Wrong with the CFSP? The Politics of Institutional Reform", in Pierre-Henry Laurent and Marc Maresceau (eds.), *The State of the European Union. Deepening and Widening*, Boulder/Londres, Lynne Rienner Publishers, pp. 149-175.