

De Maastricht ao Congo Quo Vadis Pesc?

António Luciano Fontes Ramos

Tenente-General

Resumo

A determinação de assumir uma Política de Segurança e Defesa conduzindo progressivamente a uma Política de Defesa Comum ou até a uma Defesa Comum, representa a maior alteração no percurso essencialmente económico da UE.

O ano de 2003 foi demonstrativo da recém adquirida capacidade, pois durante ele a UE efectuou três operações que de certa forma se podem considerar paradigmáticas.

No presente artigo pretende fazer-se o ponto de situação do caminho percorrido e apresentar alguns dos desafios actuais face ao processo constitucional em gestação.

Abstract

EU decision to implement a Common Foreign and Security Policy including the framing of a Common Defence Policy, which may lead to a Common Defense, represents the major shift on a economically oriented Union.

During 2003 the UE demonstrated the recently acquired capabilities through the launching of three representative operations.

The aim of this article is to review the actions and activities already developed and to present some of the challenges ahead in face of the constitutional process in progress.

1. Introdução

A opção de assumir uma identidade externa específica na área da segurança e defesa e de se dotar de forças próprias para conduzir, se necessário, operações autónomas, representa a mais revolucionária alteração desde a criação da Comunidade Económica do Carvão e do Aço em 1951.

De facto o processo de reconstrução europeia desenvolveu-se, desde o início, tendo a NATO como escudo de protecção. Só após a queda do muro de Berlim, perante um mundo que rapidamente se decompunha e reformulava, foi possível acordar em 1992, em Maastricht, a revisão profunda da Europa do Acto Único, tendo o Tratado da União Europeia passado a incluir uma componente de Política Externa e de Segurança Comum (PESC).

Apesar disso, a acção da União Europeia nos conflitos da Bósnia e do Kosovo foi no máximo modesta, apesar das tropas presentes no terreno serem maioritariamente europeias. A UE não dispunha ainda das estruturas de concepção e decisão adequadas, nem de forças próprias capazes de tornar a acção diplomática “credível e portanto eficaz”.

O ano de 2003 marca a grande diferença. A UE lança três operações, a última das quais em Búnia na República Democrática do Congo. É pois o trajecto de Maastricht a Búnia que procura analisar-se neste texto, tendo em vista três objectivos:

- Inserir o lançamento da Política Externa de Segurança e Defesa no processo global da construção europeia;
- Caracterizar os passos mais determinantes no desenvolvimento da Política Externa e da Política de Segurança e Defesa;
- Levantar algumas das questões que se consideram mais sensíveis na fase actual.

2. A Europa no Pós-Guerra

a. A União Ocidental e a NATO

A Europa acabou a Segunda Guerra Mundial em profundo estado de choque. Pelo caminho tinham ficado os ideais dos que desde há séculos sonhavam com um continente mais unido, solidário e em paz. Em pouco mais de 60 anos, os seus povos viveram um encadeado de guerras cada vez mais destrutivas. À guerra Franco-Prussiana de 1870, seguiu-se em 1914 a Grande Guerra e, nova geração após esta, a Segunda Guerra Mundial.

Destruída, arruinada e profundamente dividida, a Europa perdera também boa parte da relevância que desfrutara no mundo. E a situação degradava-se rapidamente. A Leste, as forças armadas Soviéticas mantinham uma presença opressiva e ameaçadora que dava cobertura à expansão ideológica e política da União Soviética. A Grande Aliança que levava à vitória aliada dissolveu-se entre 1945 e 1947. Churchill¹ chamava a atenção para o perigo da situação² e apelava a uma mudança política profunda que reunisse a “família Europeia” numa construção política nova.

A diplomacia dos países Ocidentais nomeadamente inglesa e francesa multiplica-se em solicitações para obter a protecção e o apoio Americano. Nos EUA porém, predominavam as preocupações internas e as vozes dos que defendiam uma postura mais cuidadosa nas questões de segurança. Só em 1947 perante o reacender da insurreição armada na Grécia apoiada a partir de bases exteriores localizadas nos países vizinhos, da deterioração da situação na Turquia e no Irão se inicia a viragem na política americana.

Ao apelar ao Congresso em Março de 1947 para que fosse autorizada uma ajuda monetária à Grécia e à Turquia, o Presidente Truman expressou as linhas gerais da política de “ajuda aos povos livres que resistem à subjugação por minorias armadas...”³ que marca de facto o início da reorientação da política Americana do pós-guerra.

A publicação em Julho de 1947 do artigo de George Kennan intitulado “The sources of Soviet Power” lança os pressupostos do que viria a ser a “Doutrina de Contenção” com que se iria fazer face ao expansionismo do Leste.

E, finalmente, a oferta de volumoso auxílio financeiro, tornada pública em 5 de Junho de 1947 numa declaração do General George Marshall, Secretário de Estado Americano, cria as condições para relançar a reconstrução Europeia.

Perante o contínuo degenerar da situação e no sentido de criar as condições políticas no Senado Americano que permitissem aceitar um empenhamento estruturado dos EUA na defesa da Europa, é requerido aos países Europeus que dêem o primeiro passo

1 Churchill vinha mostrando desde 1944 grande preocupação pela situação futura na Europa. São conhecidas as suas intervenções públicas em Fulton nos EUA em 5 de Março de 1946 em que alertou para a “cortina de ferro” que caíra sobre a Europa e, em Zurique, em 19 de Setembro do mesmo ano em que apelou à reconciliação entre a França e a Alemanha e defendeu uma espécie de “Estados Unidos da Europa” para conciliar a “família Europeia”.

2 Segundo Norman Davies, Europe, PIMLICO, 1997, Churchill rejeitava a possibilidade dum ataque imediato contra o Ocidente, mas acreditava que Moscovo visava uma “indefinite expansion”.

3 Norman Davies, Europe, PIMLICO, 1997, p. 1063.

demonstrativo das suas intenções. É assim que em Março de 1948 a Inglaterra, a França, a Bélgica, a Holanda e o Luxemburgo assinam o Tratado de Bruxelas estabelecendo a União Ocidental⁴ que abre caminho à adopção pelo Senado Americano da resolução Vanderberg em Julho do mesmo ano sancionando o empenhamento Americano na protecção da Europa. Iniciam-se então as conversações para o estabelecimento do Tratado do Atlântico Norte que é assinado em 4 de Abril de 1949 instituindo um sistema de segurança colectivo fundado numa parceria entre 12 Estados⁵. Uma das suas primeiras tarefas foi a de quebrar o Bloqueio de Berlim iniciado em Abril de 1948 que, na prática, marca o início da Guerra-Fria.

São estas as instituições multilaterais de segurança que acompanharam a Europa desde então. Com grande sucesso, diga-se, já que promoveram a estabilidade, evitaram a guerra no continente e permitiram um desenvolvimento notável que pode ser evidenciado por três dados:

- O PNB Europeu é hoje semelhante ao dos EUA, o que representa um progresso impar à escala do continente, se considerarmos que em 1945 a Europa estava com uma produção de 20% abaixo da de 1938⁶. Tal “milagre”, tornado possível pela ausência de guerra no continente e naturalmente fruto do engenho europeu tem sido ancorado na “poupança” que os países europeus puderam fazer na área da defesa a coberto da protecção americana, o que tem trazido ao longo do tempo o sentimento de desigual esforço e portanto do “burden sharing” entre os dois lados do Atlântico.
- Estabeleceu-se entre a Europa e os EUA uma ligação central e vital em termos estratégicos para a Europa e para o mundo. A Europa e os EUA passaram a ser os maiores parceiros comerciais do mundo e os maiores investidores mútuos. O comércio entre eles representa mais de um terço do comércio mundial. Cada parceiro efectua cerca de metade do investimento externo directo no outro⁷. O que chama a atenção para o seu imenso poder económico conjunto e, em consequência, para o poder destrutivo que as suas fricções representa.

4 The Western European Union and NATO, Alfred Cahen, Brassey's 1989. De resto a similitude entre alguns artigos dos dois Tratados é notável (como por exemplo no artigo V).

5 Os países signatários do Tratado de Bruxelas convidaram a Islândia, Portugal, a Noruega, a Dinamarca e a Itália a tomar parte nas negociações com os Estados Unidos e o Canadá, sendo portanto 12 os fundadores do Tratado do Atlântico Norte.

6 M. Jacinto Nunes, De Roma a Maastricht, Dom Quixote, 1993.

7 P. Shutherland, The European Union - A Stage of Transition, European University Institute, Florence, 1995.

- Finalmente, a UE a 25 Estados, com cerca de 450 milhões de pessoas constituindo apenas sete por cento da população do planeta, representa um quarto do PNB do mundo. Isto demonstra o seu significado enquanto actor global, do esforço necessário para manter este nível de capacidade no futuro e, em consequência, do seu interesse e responsabilidade em contribuir para a segurança, estabilidade e paz⁸.

b. O Processo de integração Europeu

O lançamento das instituições de segurança não calou a ânsia de mudar os pressupostos do passado e relançar o futuro da Europa em novas bases. É assim que em Maio de 1949, um mês após a assinatura do Tratado do Atlântico Norte, se dá a grande expressão de reencontro entre os que corporizavam o sonho europeu. Mais de 700 delegados⁹ e inúmeros observadores exprimiram o seu profundo pesar pelo passado e adiantaram com entusiasmo ideias e propostas para construir uma Europa livre da guerra e em que todos se reconheçam e vivam em paz. Durante os debates emotivos, ressaltou a vontade de se lançar a construção europeia pela via da supranacionalidade através da transferência de elementos da soberania dos Estados para instituições comuns a desenvolver. Foi proclamada a missão e o desígnio de construir uma “Europa Unida cuja concepção moral ganhe o respeito e a gratidão do ser humano e cujo potencial seja tal que ninguém se atreva a molestar o seu poder tranquilo...”¹⁰.

Do Comunicado final destacam-se duas propostas concretas: a criação de uma Assembleia Europeia e do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.

De imediato se iniciam os contactos para levar à prática as conclusões do Congresso. O Conselho da Europa nasce em Maio do ano seguinte. Porém as discussões a ele conducentes evidenciaram também a posição específica da Inglaterra sobre as instituições europeias nascentes e os limites da sua participação nelas. Rejeitando qualquer poder supranacional¹¹ os ingleses apenas permitiram atribuir ao Conselho Europeu um man-

8 Conselho da União Europeia, *Uma Europa num mundo mais seguro*, Bruxelas, 2003.

9 Além de Churchill, os presidentes de Honra foram Schuman (França), De Gasperi (Itália) e Spaak (Bélgica). Adenauer era o Chefe da delegação alemã. Porém uma imensa lista de personalidades relevantes esteve presente.

10 Declarações de Churchill citadas por Davies, p. 1066.

11 Apesar das intervenções incisivas de Churchill, a posição do seu partido e inglesa em geral, eram diferentes das suas. Davies op cit p. 1065 refere que num panfleto do Partido Trabalhista intitulado *Unidade Europeia* (1950) se refere que “nenhum iota de soberania Britânica é negociável”. A preponderância americana e in-

dato limitado¹² e sem poderes executivos, destinado a realizar uma união mais estreita entre os seus membros, promover as ideias e princípios comuns e favorecer o progresso económico e social, mas pelo estabelecimento de acordos e acções comuns, ou seja, pela via da cooperação.

Dada a falta de iniciativa e liderança inglesa e perante uma certa desilusão provocada pelas discussões do papel e funções do Conselho da Europa, é natural que o processo tenha passado para mãos francesas. Após várias iniciativas e declarações, surge em Maio de 1950 o Plano Schuman, grandemente inspirado por Jean Monnet, propondo um vasto leque de instituições políticas, económicas e militares para a construção europeia. O primeiro passo na sua concretização dá-se em Abril de 1951 com a criação pelo Tratado de Paris estabelecendo a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), à qual aderiram a França, a Bélgica, a Holanda, o Luxemburgo, a Alemanha e a Itália. Para além do interesse prático na rentabilização dos recursos existentes entre os dois lados do Reno, o que verdadeiramente estava em causa era a reconciliação Franco-alemã e a garantia de que a produção do aço necessário às indústrias de defesa, não contribuiria para mais desconfianças e mal entendidos futuros. A CECA é a Instituição paradigmática da capacidade de conciliação do sonho político com a realidade existente e a necessidade de progredir com passos concretos e eficazes. Foi a seguir lançado o processo de integração na área da defesa. A criação do Exército Europeu visava ancorar firmemente a Alemanha a Ocidente e permitir o seu rearmamento que a situação de segurança da Europa exigia, nomeadamente após a invasão da Coreia do Sul em Junho de 1950 que levava à saída de diversas unidades Americanas para o Extremo Oriente. Todavia tal revelou-se impossível. As discussões visando instituir a Comunidade Europeia de Defesa (CED) arrastaram-se por vários anos. Apesar do Tratado que a instituíra ter sido ratificado pelo Parlamento de quatro dos cinco países signatários, foi rejeitado em Agosto de 1954 pela Assembleia Nacional francesa. A Inglaterra preocupada com o possível enfraquecimento da NATO não participou nas discussões relativas à CED (como já não tinha participado na CECA).

Este revés teve consequências estratégicas profundas e duradouras. Na impossibilidade de se estabelecer um acordo intra europeu, o processo de rearmamento e reinte-

glesa, os grandes vencedores, era clara e poderia ter influenciado decisivamente o modelo das instituições europeias nascentes. Porém a sua preocupação primária era a da possível confrontação com Estaline que a invasão da Coreia do Norte em 1950 viria ainda a exacerbar. A sua preocupação primária era na área da defesa e portanto a de viabilizar e dar capacidade à NATO.

12 São praticamente coincidentes as apreciações sobre o mandato e atribuições do Conselho Europeu. Veja-se Davies op. Cit p. 1083 e Pascal Fontaine, A Construção Europeia de 1945 aos Nossos Dias, Gradiva, 1996.

gração Alemã na área da defesa passou para o quadro da NATO (após a sua prévia adesão à União Ocidental transformada para tal em União da Europa Ocidental), o que transformou a NATO na única Instituição capaz de se constituir como credora da estabilidade interna na Europa. Dá-se o recuo do projecto federal¹³ e o objectivo de construção de uma Federação Europeia mencionado no plano Schuman não voltou a ser retomado nos Tratados seguintes. O processo de construção europeia repensado na Conferência de Messina de 1955 passa a ter como prioridade a integração económica, pelo estabelecimento de um mercado comum; durante 50 anos a Europa não procurou ter uma identidade externa que não fosse a que decorre das suas relações comerciais, nem uma acção política própria nas suas relações com o mundo envolvente. Só após a queda do Muro de Berlim este assunto tabu foi levantado.

O Tratado de Roma de Março de 1957 criando a Comunidade Económica Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica foi o resultado das opções tomadas em Messina e insere-se no projecto de alargar o sucesso da CECA às restantes áreas da sua vida comercial e económica. Durante décadas a vida comunitária decorreu nestas três instituições que só se fundiram em 1970.

A partir das perturbações do final da década de 60 (sobrevalorização do dólar, défice crescente e finalmente da inconvertibilidade do dólar) e após vários estudos e planos¹⁴ foi lançado em Março de 1979 o Sistema Monetário Europeu que impulsionado pela dinâmica do Acto Único levará ao lançamento da União Económica e Monetária e à moeda Única em 2002. As questões da competitividade europeia sentidas na década de 80, perante o desafio americano e dos dragões asiáticos, e o impulso Delors conduziram ao Mercado Único Europeu, constituído pelo Acto Único assinado em Haia em 1986, instaurando um mercado de 320 milhões de consumidores, num espaço sem fronteiras de livre circulação de pessoas, mercadorias, serviços e capitais.

Dá-se então a maior alteração estratégica da vida da Europa com o derrubar do Muro de Berlim em Novembro de 1989, a que se segue quase de imediato a autonomização dos países da Europa de Leste, a reunificação da Alemanha (que acede unificada à NATO em Outubro de 1990), a desagregação da União Soviética e o final do Pacto da Varsóvia em Março de 1991¹⁵. Não havia antecedentes históricos para uma mudança tão profunda em

13 Pascal Fontaine, A construção da Europa de 1945 aos nossos dias, Gradiva, Jan 1998, p. 17.

14 Planos Barre de 1969 e 70, Plano Werner de 1971 e finalmente o projecto de Roy Jenkins.

15 Data em que os representantes dos 6 países do Pacto de Varsóvia anunciam a dissolução da sua estrutura militar.

tão curto espaço de tempo. Em 6 de Julho de 1990 a NATO adopta a primeira de uma séria de adaptações face ao evoluir rápido da situação de que a Declaração de Londres abrindo a Aliança à cooperação com os países da Europa Central e do Leste constitui o primeiro passo. Porém, se desapareceu a grande ameaça, surge desde logo um conflito regional provocado pela invasão do Kuwait em 2 de Agosto de 1990 e pela fragmentação da Jugoslávia iniciada em Junho de 1991¹⁶.

É neste contexto que, durante 1991 sobre a Presidência Luxemburguesa e Holandesa, as Conferências Intergovernamentais sobre a União Económica e Monetária e sobre a União Política desenvolvem os seus trabalhos em Maastricht, dando corpo ao Tratado da União Europeia que incluirá no segundo Pilar a política externa e da segurança comum. Tinham decorrido 50 anos desde a apresentação do plano Schuman.

3. A Política Externa e de Segurança Comum

a. A Cooperação Política Europeia

Durante todos esses anos, vários acontecimentos tinham evidenciado a falta da voz da Europa e suscitado iniciativas para a formular¹⁷. Durante a década de 60 os dois planos Fouchet representaram um esforço reiterado mas sem resultados práticos. Só no rescaldo da Primavera de Praga¹⁸, foi adoptada informalmente na Cimeira do Luxemburgo¹⁹, em 1970, uma fórmula limitada de tratamento das questões de política externa, a Cooperação Política Europeia (CPE). Todavia esta cooperação implicava apenas a “consulta entre Estados-Membros sobre questões de política externa, enquanto que a execução de acções comuns era da competência da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa”²⁰.

Na sequência da invasão do Afeganistão e da revolução islâmica no Irão, perante a “consciência da impotência crescente”²¹ da Comunidade Europeia na cena internacional,

16 Data em que os Paramentos da Eslovénia e da Croácia proclamam a independência.

17 Durante a década de sessenta os dois Planos Fouchet visando uma cooperação política mais estreita e a definição de políticas comuns no campo das relações externas e de defesa foram objecto de negociações aturadas mas não reuniram o consenso necessário e fracassaram em 1962.

18 A invasão da Checoslováquia ocorreu em Agosto de 1968.

19 Com base no Relatório Davignon.

20 A Política Externa e de Segurança Comum, site da UE.

21 Idem, site da UE.

dá-se novo passo²² em 1981, que previa a consulta obrigatória em todas as matérias de política externa que pudessem afectar os Estados-Membros. A CPE só veio a ter cobertura jurídica pelo Acto Único Europeu, dezassete anos depois de iniciada informalmente.

b. O Tratado de Maastricht

O Tratado da União Europeia (TUE)²³ substituiu a CPE por um pilar de natureza intergovernamental no edifício comunitário. No seu conjunto, o TUE expressou a finalidade da PESC, definiu os seus objectivos, apontou uma possível via a percorrer no futuro e apontou alguns instrumentos para a executar.

Com esta alteração a UE tinha em vista uma finalidade dupla²⁴. Em primeiro lugar a de criar uma identidade própria, e afirmá-la na cena internacional. Depois e não menos importante garantir coerência à sua acção externa. Esta questão está intimamente ligada à natureza específica da UE. É constituída por Estados que entenderam não delegar qualquer parcela de soberania nesta área de actividade, decidindo apenas por unanimidade. Daí que o Tratado refira que os Estados membros devem apoiar a política externa e de segurança da União sem reservas e num espírito de lealdade e de solidariedade mútua. Além disso importa garantir a coerência interna. Boa parte da acção externa decorre no quadro e por iniciativa exclusiva da Comissão que tem uma dinâmica própria, decisões por maioria e enquadramento no primeiro pilar. É certo que todas as decisões passam pelo Conselho. Por isso foi concebido que o Secretário Geral do Conselho pudesse em acumulação ser o Alto Representante para a PESC com uma função coordenadora.

Os objectivos da PESC tal como expressos no Artigo 11 são vastos, ambiciosos e incluem uma grande variedade de áreas:

- Salvaguardar os valores comuns, os interesses fundamentais, a independência e a integridade da União.
- Reforçar a segurança da União de todas as formas.
- Preservar a paz e reforçar a segurança internacional de acordo comos princípios da Carta das Nações, do Acto de Helsínquia e da Carta de Paris.

22 Devido à adopção do Relatório de Londres.

23 As CIG sobre a União Económica e Monetária e sobre a União Política desenvolveram os seus trabalhos durante o ano de 1991 e terminaram a sua actividade em 10 de Dezembro com a apresentação do Projecto do Tratado sobre a União Europeia. Este foi assinado em Maastricht, já sob Presidência Portuguesa, em 7 de Fevereiro de 1992 e entrou em vigor em 1 de Novembro de 1993.

24 TUE, Art 2º das Disposições Comuns e Art 3º (1).

- Promover a cooperação internacional.
- Desenvolver e consolidar a democracia e o estado de direito, bem como o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais.

Quanto ao futuro, o texto acordado reflecte as hesitações e divergências entre os Estados membros. O texto refere que “a política externa e de segurança comum deve incluir todas as questões relacionadas com a segurança incluindo a progressiva construção duma política de defesa comum que pode levar a uma defesa comum se o Conselho Europeu assim o decidir”²⁵. Não se podia ser mais nuancée. De facto está não só em causa uma área fundamental da soberania, como o arranjo de toda a arquitectura da defesa transatlântica, nomeadamente a eleição da instituição em que será prosseguida a defesa comum. Na NATO, na UE, ou numa NATO a dois pilares.

Finalmente, os instrumentos com que a PESC foi dotada (Posições comuns e Acções Comuns) vêm na sequência da metodologia da CPE, e se bem que necessários, são ainda limitados e sem projecção consistente no tempo. Não permitem, por exemplo, definir uma política faseada no tempo, com recursos atribuídos e objectivos multifacetados.

Maastricht marca antes de mais, uma reorientação conceptual do processo europeu. Para ser eficaz ficavam pelo caminho muitos outros aspectos. Desde logo um mecanismo impulsionador e executor. Sem outras medidas, a PESC ficaria dependente das iniciativas das diferentes Presidências nem sempre sequentes e conexas. Faltava ainda um rosto que corporizasse em continuidade a área da política externa. Faltava músculo. A Política Externa só é credível se apoiada em meios coercivos eficazes. O dinheiro não chega.

c. O Tratado de Amesterdão

Passados alguns meses após a proclamação em Maastricht duma Política Externa e da Segurança Comum, a Bósnia “irrompeu em chamas”. Apesar dos Europeus terem contribuído com milhares de homens para a operação de manutenção de paz das NU e do seu empenho diplomático na procura duma solução para o conflito, o facto é que a violência incontida, o nível assombroso das destruições, e sobretudo os massacres cometidos a sangue frio em “safe áreas” protegidas pelas das NU, vão perdurar no colectivo europeu²⁶.

25 TUE, Artº 2 das Disposições Comuns.

26 O massacre de Srebrenica numa “safe área” das NU ficará a marcar o ponto mais baixo da barbárie e o limite de capacidade para lhe fazer face.

Foi necessária a intervenção da NATO nos finais de 1995 para recolher as forças das NU e terminar o conflito e só após a acção diplomática dos EUA foi possível concretizar um acordo político em Dayton. Os limites da capacidade de intervenção europeia ficaram à vista.

O Tratado de Amesterdão cujas discussões preparatórias se iniciaram em Maio de 1996²⁷, mas que só entrou em vigor 3 anos depois, dá mais alguns passos conceptuais na área da Política Externa e de Segurança Comum que se podem agrupar em duas áreas: na área da direcção e dos instrumentos disponíveis.

Na área da direcção, Amesterdão cria algumas condições para que o Alto Representante para a PESC possa efectivamente apoiar o Conselho contribuindo para a formulação e execução das suas decisões. Sob a sua alçada, no Conselho, passará a funcionar a Direcção Geral de Assuntos Externos (DGE) e foi criada uma entidade nova, a Unidade Política e de Alerta Precoce (Early Warning). A UPAP foi concebida para acompanhar a situação internacional, antecipar a eclosão de crises, identificar os interesses da UE e elaborar opções possíveis a adoptar. A pedido da Presidência o Mr. PESC pode actuar em nome do Conselho e conduzir o diálogo político com terceiros. Em situação normal porém, a representação externa incumbe à “Troica” (que inclui o MNE do país que assume a Presidência, o Mr. PESC e o Comissário das Relações Externas (e que pode ainda incluir o MNE da Presidência seguinte), entidade volumosa e pouco apta a conduzir processos negociais complexos.

O novo instrumento criado para a PESC foi a “estratégia comum” e visa definir uma actuação própria em que a UE tenha importantes interesses comuns. Pela primeira vez existe um método que permite fixar de forma coordenada objectivos a atingir, meios a acometer e uma perspectiva temporal mais larga. Foram até agora estabelecidas estratégias comuns com a Rússia, a Ucrânia e com o Mediterrâneo, o que mostra o interesse deste instrumento²⁸.

Foi igualmente importante que a UE optasse por orientar a sua actuação para um tipo específico de operações, o que permitiria melhor coordenação com a NATO. Em Amesterdão foi assumida a vontade de executar operações humanitárias e de gestão de crises que a UEO tinha também assumido em 1992 em Petersberg²⁹ motivo porque são conhecidas por

27 O Tratado de Amesterdão é o resultado da CIG que decorreu entre Março de 1996 e Junho de 1997. Foi assinado em Outubro de 1997 entrou em vigor em 1999.

28 Política Externa de Segurança e Defesa, site da UE.

29 As missões de Petersberg incluem tarefas humanitárias e de evacuação de pessoas, de manutenção de paz e de forças armadas para gestão de crises, incluindo operações de restauração da paz.

essa designação. Contudo não foi possível ainda dar à UE o braço que executaria tais missões o que poderia acontecer pela absorção da UEO. Foi possível apenas acordar uma maior aproximação com a UEO que, solicitada, implementaria as decisões da UE.

4. A Política Externa de Segurança e Defesa Comum

a. De St. Malo a Nice

Dá-se então uma alteração profunda da posição inglesa que passou a apoiar uma capacidade efectiva da UE na área militar. Muitas razões terão levado a tal. Porém, são geralmente apontadas³⁰ a vontade da Inglaterra afirmar um empenhamento e protagonismo no processo de construção que a não-adesão à moeda única não ajudava. O valor acrescido que na área militar a contribuição inglesa e portanto a sua influência representava. O facto da PESC se desenvolver num espaço de intergovernamentalidade, ou a impotência com que a UE se deparou durante o ano de 1998 para impedir a deterioração da situação no Kosovo que a breve prazo levaria a uma acção militar da NATO. Todavia existirá outra razão importante. O sentimento de que uma contribuição mais efectiva da Europa na aquisição de capacidades (em falta tanto na NATO como na UE) contribuiria para equilibrar o “burden sharing” entre os dois lados do Atlântico, e promoveria uma parceria mais útil e portanto mais necessária. De facto a posição constantemente reiterada pelos analistas ingleses é de que mais do que estruturas, o que faz falta à Europa são capacidades, e é aí que é necessário concentrar esforços.

Seja por que razão for, o facto é que o volte face na posição inglesa conduziu à Cimeira Franco-Britânica de Saint Malo em Dezembro de 1998 que abriu caminho para nova evolução da UE. O texto acordado representa um compromisso muito elaborado que permite pôr em acção duas visões até aí paralelas senão divergentes. A declaração final refere³¹, no seu parágrafo 2 que a União deve ter a “capacidade para conduzir acção autónoma, apoiada por forças militares credíveis, os meios para decidir usá-las e a prontidão para tal...” e, no parágrafo 3, que “para tomar decisões e aprovar acções militares quando a Aliança (leia-se a NATO) como um todo não estiver empenhada, a União deve

30 A análise efectuada em *Europe’s Revolution*, Center for European Reform, Março de 2001, pp. 9 a 11, parece ser lúcida e objectiva.

31 *From St. Malo to Nice*, European defense: Core Documents, Institute d’Etudes de Security, Maio de 2001, pp. 8 e 9.

dispor de estruturas apropriadas... sem duplicações desnecessárias.”. É uma grande alteração de posições. Se não vejamos. Em primeiro lugar aceita-se que a UE disponha de forças próprias, contrariando uma posição minimalista que tinha sido adoptada até aí e que tinha impedido por exemplo a integração da UEO na UE enquanto seu braço armado. Mas menciona-se a necessidade de que estas forças sejam credíveis, indo ao encontro da realidade europeia e do pensar inglês nesta matéria. Abre-se caminho à criação na UE de estruturas para a segurança e defesa (mas sem duplicações desnecessárias com a NATO). Aceita-se a possibilidade da UE conduzir acções autónomas o que até aí seria impensável por poder levar a antagonismos com a NATO mas condiciona-se o lançamento de tais operações ao facto da Aliança não estar empenhada como um todo, dando a esta a primazia na opção.

Desenharam-se assim três cenários em que as forças europeias podiam actuar:

- Em operações da NATO com forças dos países da UE;
- Em operações da UE com recurso a meios e capacidades da NATO;
- Em operações autónomas da UE.

A Cimeira da NATO de Abril de 1999 em Washington, regista e congratula-se com os progressos efectuados e reafirma³² o empenhamento na sua anterior Declaração de Bruxelas de 1994 e de Berlim em 1996 que consideram a Identidade Europeia de Segurança e Defesa no quadro do reforço do “ pilar Europeu da Aliança ” e como um contributo para a sua “ vitalidade ”. Reconhece a possibilidade da UE poder executar operações autónomas quando a NATO “ como um todo não estiver empenhada ”. E para isso, na base dos acordos de Berlim, irá adoptar os arranjos necessários para que a UE possa ter acesso aos meios e capacidades colectivos da Aliança segundo os seguintes pressupostos:

- “ Acesso garantido ” às capacidades de planeamento da NATO que possam ser úteis ao planeamento das operações dirigidas pela UE;
- “ Presunção de disponibilidade ” à UE de meios e capacidades pré-identificadas comuns;
- “ Identificação ” duma gama de opções europeias de comando que podem ser disponibilizadas à UE e desenvolvimento da função do DSACEUR (Comandante Adjunto do Supremo Comandante Aliado da Europa);

32 Op. Cit., pp. 22 e seguintes.

- “Adaptação” do sistema de planeamento da NATO para incorporar de forma mais adequada as forças disponibilizadas para as operações dirigidas pela UE.

Várias considerações devem ser efectuadas a este propósito. Desde logo a disponibilidade da NATO em se preparar para apoiar a UE em operações dirigidas por esta, procurando porém clarificar, desde o início, os campos respectivos. Assim, reiteram-se os Acordos de Berlim mantendo-se a fórmula do “ pilar europeu ” da NATO (pela primeira vez usada por Kennedy) e que tinham levado à decisão de que o DSACEUR seria sempre Europeu, exactamente para poder actuar, se necessário, em proveito da UE.

Estão teoricamente acordados os entendimentos entre a NATO e a UE na área da segurança e defesa. Porém daí até à sua concretização definitiva e prática há ainda um longo caminho a percorrer. Nessa altura e pela voz da Secretária de Estado Americana, Madeleine Albright³³ foram também apresentados os pressupostos considerados necessários para garantir a melhor eficácia no relacionamento entre as duas instituições:

- Não Dissociação³⁴ - “A NATO é a expressão do indispensável laço transatlântico”. A criação duma capacidade própria da UE na área da segurança e defesa não deve levar à sua divisão. A NATO deve pois manter-se uma organização de estados soberanos onde o processo de decisão europeu não é dissociado do processo de decisão mais alargado da Aliança.
- Não Duplicação - “Os recursos destinados à defesa são demasiado escassos para os aliados conduzirem planeamento de forças, operar as estruturas de comando e adquirir equipamentos em duplicado”.
- Não Discriminação - “Contra membros da NATO que não sejam Membros da UE” mas que partilham das mesmas preocupações de segurança. É o caso da Noruega, Islândia e nomeadamente da Turquia. Era também o caso da Polónia, da República Checa e da Hungria até serem membros da UE. A sensibilidade desta questão fez com que até o final de 2002 não fosse possível acordar, na prática, o acesso da UE a meios e capacidades colectivas da NATO.

33 From St Malo to Nice, European defense: Core Documents, Institute d’Etudes de Security, Maio de 2001, Chaillot Paper 47, p. 11.

34 Decoupling, no texto original.

Seguem-se então duas Cimeiras importantes durante o ano de 1999. A Cimeira de Colónia em que a Presidência Alemã desenvolveu esforço notável para tornar aceite ao nível da UE o resultado de St. Malo e a Cimeira de Helsínquia.

A Cimeira de Colónia de Junho de 1999 introduziu elementos importantes no quadro da PESC. Desde logo a adopção da designação de Política Europeia de Segurança e Defesa Comum (PESD). De facto, aceite o princípio de que a UE iria dispôr de “forças militares credíveis” já não fazia sentido outra designação (do anterior e também no quadro da NATO falava-se em Iniciativa de Segurança e Defesa). Em consequência a Cimeira decidiu que a UEO como organização teria “completado a sua finalidade” em 2000, o que viria a acontecer no que concerne à sua estrutura militar, mantendo-se “dormente” a parte política.

A seguir, a conceptualização das novas estruturas a desenvolver no quadro do Segundo Pilar que incluíam um Comité Político e de Segurança (CPS) constituído por representantes nacionais, um Comité Militar (CM) constituído pelos chefes militares ou seus representantes e um Estado-Maior Militar (EMM), sem os quais não era possível lançar as acções necessárias. Finalmente foi nomeado Javier Solana como Secretário Geral do Conselho e Alto Representante para a PESC, cujo perfil político denotava a vontade de dar um claro realce a esta área.

Enquanto na Cimeira de Colónia se acordaram as estruturas superiores, na Cimeira de Helsínquia definiu-se o objectivo da forças a atingir. O chamado “Headline Goal” previa que, até 2003, a UE devia ter a capacidade de projectar rapidamente (até 60 dias) e apoiar no terreno, pelo menos durante um ano, uma força de 50 000 a 60 000 homens (cerca de 15 Brigadas).

Esta força devia poder realizar as mais exigentes tarefas de Petersberg (tipicamente uma operação semelhante à que a NATO realizara na Bósnia-Herzegovina), pelo que deveria ser auto-suficiente em comando e controlo, informações, apoio logístico e outros apoios de combate. Deveria ser ainda dotada do apoio aéreo e naval adequado.

Este objectivo de forças é claramente ambicioso. Se numa forma geral os Estados Membros podem reunir as unidades e meios tradicionais necessários, existem desde há muito áreas críticas em falta nos equipamentos europeus para que uma força com este volume possa ser autonomamente projectada, efectiva e auto-suficiente. É o caso do transporte estratégico, dos meios de comando e controlo e dos sistemas de reconhecimento, aquisição de informações entre outros.

Ao definirem um objectivo deliberadamente elevado, se bem que exequível, os líderes europeus lançaram um vasto desafio em múltiplas áreas que vão desde a necessidade de ajustamento da capacidade produtiva na área das indústrias de defesa, às reformas internas nas estruturas e forças nacionais, aos processos de aquisição conjunta de meios que excedem as capacidades nacionais e naturalmente à necessidade de investimentos nacionais acrescidos e orientados. Deve ainda referir-se que, de forma geral, as capacidades em falta para atingir o headline goal são também as que existem no quadro da NATO. Assim embora se perceba a lógica operacional e o sentido prático da opção em Helsínquia, não pode deixar de referir-se que este objectivo ambicioso comporta um risco grave, o da descredibilização de todo o exercício, caso os resultados não sejam satisfatórios.

O ano seguinte, de 2000, foi ainda um ano de conceptualização na área da PESC. As duas Cimeiras de Santa Maria da Feira e de Nice encerraram praticamente este capítulo.

Na Cimeira de Santa Maria da Feira, de Junho de 2000, é tratada uma questão tornada imperativa após as duas Cimeiras anteriores e que vinha a ser discutida com insistência a partir do início do ano: a do estabelecimento das “pontes” entre a NATO e a UE na área da PESC. Em Santa Maria da Feira deu-se um passo fundamental para isso, dado que foram definidas as áreas a coordenar e estabelecidos 4 grupos de trabalho para tal. O grupo da segurança, com vista a permitir o fluxo de informações classificadas entre as duas instituições; o grupo das capacidades, para permitir garantir sintonia e coordenação entre os sistemas de geração de planeamento de forças evitando duplicações; o do acesso a meios e capacidades, também conhecido por Berlim plus (dado que as premissas para permitir que os meios colectivos da NATO possam ser usados pela UE foram explicitados pela primeira vez na Cimeira da NATO em Berlim). Este grupo visava pois acordar entre as duas instituições o recurso a meios, capacidades e estruturas colectivas da NATO quando esta não estiver empenhada em operação lançada pela UE; e, finalmente, o grupo dos arranjos permanentes, visando garantir a informação e consulta política e estratégico-militar entre os comités das duas instituições.

A Cimeira da Feira lançou ainda a componente civil na área da PESC que viria mais tarde a ser desenvolvida sob Presidência Sueca, na Cimeira de Goteborg, do ano seguinte e dá uma especificidade única à UE.

Foi ainda durante a Presidência Portuguesa que se iniciou a entrada em funcionamento em regime interino do Comité Político e de Segurança, do Comité Militar e do Estado Maior Militar, instituições previstas em Colónia e se definiu a necessidade de se efectuar, ainda durante o ano de 2000, uma Conferência de Compromisso de Capacidade

dades em que os Estados Membros disponibilizariam as suas forças para preencher os requisitos do headline goal, o que daria uma primeira visão da exequibilidade do projecto.

A segunda parte do ano que culminou na Cimeira de Nice, foi de grande actividade prática. Foram estabelecidas as normas de funcionamento de todas as estruturas (CPS, CM e EMM) e após um grande esforço de planeamento e de simulação operacional (com alguma ajuda da NATO) foi elaborado o Catálogo de Necessidades que, tendo em conta o objectivo de Helsínquia, continha (para todas as operações, tipificáveis, de Petersberg) a descrição precisa das forças e capacidades necessárias. Aliás para que os Estados Membros pudessem disponibilizar meios na Conferência de Cometimento de Capacidades, era necessário conhecer, exactamente, os requisitos necessários, dada a diversidade de unidades existentes.

Uma nota apenas para referir que constituindo a transparência e a inclusividade dos países europeus na área da defesa e segurança um dos problemas de discussão recorrente, tinha já sido acordado em Helsínquia uma forma prática de permitir que os países europeus da NATO não pertencentes à UE (Islândia, Noruega, Polónia, República Checa, Hungria e Turquia), bem como os países em vias de integrar a UE pudessem tomar parte nas suas operações. Tal seria permitido pela sua participação para efeitos de informação e consulta em algumas reuniões dos órgãos da PESC e pela criação dum Comité de Contribuintes para gerir as operações para as quais tivessem disponibilizado forças. Face a isso, foi-lhes também aberta a possibilidade de cometerem meios ao headline goal e criado um Catálogo próprio para acolher as suas forças disponibilizadas.

Desta actividade resultaram três Catálogos finais: O Catálogo de Necessidades, o Catálogo de Forças (disponibilizadas) e o Catálogo do Progresso que continha as diferenças entre o necessário e o disponibilizado, ou seja, as faltas.

b. De Laeken ao Congo

Arrumada conceptualmente a casa ficaram à vista três anos para que não só a estrutura, mas também o “músculo”, estivesse disponível, harmonioso e treinado, conforme acordado em Helsínquia. Faltava também estabelecer toda a mecânica de gestão de crises no quadro da UE e toda a doutrina de comando, emprego, sustentação e apoio. Foi o que se efectuou até 2003.

Em 2001 e sob Presidência Belga são dados mais três passos significativos. É efectuada em Novembro uma Conferência de Melhoria de Capacidades, em que se dá uma pri-

meira correcção de ofertas dos Estados Membros com vista a eliminar faltas superáveis, quer porque os meios já existiam nos Estados membros mas não tinham sido disponibilizados, quer porque existiam programas de aquisição previstos nos vários países. Porém, começa a estar à vista o núcleo duro de faltas mais preocupantes e não superáveis sem um vasto esforço. É pois lançado o Plano de Acção de Capacidades Europeias (PACE) em que são constituídos painéis para muitas das capacidades em falta dirigidos por um ou mais Estados Membros a quem competirá efectuar estudos detalhados para bem evidenciar o que falta e sugerir formas de o suprir.

O ataque terrorista de 11 de Setembro marca de forma dramática esse ano e leva à adopção de várias medidas no quadro da UE que ultrapassam o âmbito deste texto.

Em Dezembro 2001, na Cimeira de Laeken, foi declarada a operacionalidade (limitada) da PESD, o que abre caminho ao início do emprego de forças sob a Bandeira da UE.

Assim, em 2002, e sob Presidência Espanhola a UE disponibilizou-se para substituir a forças de Polícia que sob os auspícios das NU operavam na Bósnia-Herzegovina, bem como a NATO na Macedónia, onde um intenso esforço diplomático conjugado de ambas as Instituições, tinha sucedido em evitar a guerra civil e levado à paz de Orhid.

O ano encerrou com a Cimeira de Copenhaga em Dezembro de 2002 e o lançamento efectivo do processo de alargamento a mais dez países, no seguimento de decisão semelhante da NATO na Cimeira de Praga, dois meses antes. A passagem duma estrutura de 15 para 25 países traz uma alteração profunda quer na variedade de passados históricos, capacidades, perspectivas e intenções dos países presentes, quer no esforço necessário para recolher sensibilidades e posições mútuas, bem como obter consensos eficazes. O processo de decisão torna-se mais complexo e o consenso mais difícil de obter.

O ano de 2003 sob Presidência grega e italiana traz pois ao debate questões complexas. Por um lado é o ano da concretização da capacidade operacional da UE no quadro da PESD, tendo durante ele sido lançadas, com assinalável êxito, três operações:

- Em Janeiro, a operação de Polícia na Bósnia-Herzegovina que dá expressão à vertente civil da UE;
- Em Março, a operação Concórdia na Macedónia;
- Em Junho, a operação Artemis na República Democrática do Congo.

Estas operações, se bem que limitadas quanto aos meios envolvidos, constituem um sucesso sem precedentes e bem justificam o título de “Revolução Militar da Europa”³⁵. Em primeiro lugar pela sua diversidade. Desde uma operação de natureza civil, dando expressão a uma vertente e a uma capacidade única da UE que sendo uma instituição de recursos e actividades muito diversas pode trazer à colação instrumentos múltiplos e bem adaptados para cada caso. A uma operação com recurso a meios e capacidades da NATO e além disso conduzida num teatro de operações activo da Aliança, o que levou à necessidade de um planeamento extremamente meticuloso e ao acordo prévio de colaboração entre as duas instituições que, de facto, tinha sido obtido no final do ano anterior. Até uma operação autónoma da UE, a solicitação das NU, lançada em África num prazo curtíssimo (duas semanas). E, em todas as operações com doutrina própria, logística específica e estruturas de comando e controlo multinacionalizadas.

Depois, pela área de actuação que vai desde os Balcãs até muitos milhares de quilómetros de distância, no meio de África e num quadro de carências múltiplas.

Finalmente, pelo enquadramento diferente em cada operação que permitiu experimentar praticamente todas as opções seja em operações com apoio da NATO seja em acções autónomas da UE a pedido das NU.

É também em 2003 que os Painéis do PACE apresentaram os seus relatórios finais evidenciando as significativas faltas existentes para satisfazer o headline goal (levando a nova Conferência de Capacidades em Maio desse ano) e a um novo passo para as resolver. A criação de 10 Grupos de Projecto “focados na implementação dos projectos concretos, incluindo soluções através da aquisição ou outras soluções como leasing, multinacionalização e consideração da possibilidade de especialização de funções”³⁶. Portugal lidera um dos Grupos de Projecto mais participados e eficazes que é o das Operações Especiais.

Porém, 2003 trouxe também questões delicadas. Uma delas foi a relacionada com o Encontro de Bruxelas de 29 de Abril, em que num cenário de divergência de posições europeias em relação à guerra do Iraque, a França, Alemanha, Bélgica e o Luxemburgo defendendo a necessidade de dar um novo élan à PESC perante o alargamento que tornará a UE “mais forte mas também mais diversa”, propõem entre outras medidas a adopção pela Convenção que redigia o projecto de Constituição Europeia do conceito de uma

35 Europe Military Revolution, Centre for European Reform, 2001.

36 Burkard Schmitt, European Capabilities Action Plan, Institute for Security Studies.

“União Europeia da Segurança e Defesa”³⁷ com a vocação reunir os Estados Membros “prontos a ir mais rapidamente e mais longe na sua cooperação em matéria de defesa”, propõem ainda a possibilidade de se conduzirem “cooperações reforçadas” na área da defesa e, finalmente a inserção numa “cláusula geral de solidariedade e de segurança comum ligando todos os Estados membros e permitindo fazer face aos riscos de toda a natureza”, o que podia corresponder na prática ao artigo V da NATO. Decidem também pôr em execução entre eles diversas iniciativas concretas entre as quais se incluía a criação em Tervuren dum “núcleo de capacidade colectiva de planeamento operacional”.

Se a constituição de associações de países constituindo grupos organizados na área da defesa é sempre uma questão sensível, o projecto da criação dum capacidade de planeamento operacional foi entendido por muitos analistas como uma duplicação da capacidade já existente no SHAPE ou em vários países europeus (que a haviam já disponibilizado para a UE, tal como a França no caso da operação Artemis), o que levantou várias críticas³⁸ e relançou as discussões recorrentes de que o que está em falta na UE são capacidades e não estruturas, ou de se tratava de desvalorizar a NATO enquanto instituição de defesa transatlântica, ou ainda de que se tratava da tentativa de constituição dum “avant garde” ou directório. O encontro de Berlim de Setembro de 2003 entre os líderes da Inglaterra, França e da Alemanha, permitiu “desdramatizar” a situação e aparentemente trouxe novos entendimentos em fase de exploração como veremos a seguir.

5. Os Desafios

A capacidade dum expressão política externa afirmativa na cena internacional e a disponibilidade dum componente própria de segurança e defesa, representam a mais profunda transformação desde o lançamento do processo de construção europeu.

Representando um quarto do PNB mundial, mas tendo uma grande dependência externa energética, económica e comercial e uma cada vez mais internacional moeda para gerir, a UE não pode fazer o “opting out” do mundo que a rodeia, Além disso, a aproximação europeia a áreas de turbulência e instabilidade que o alargamento a 25 (ou mais) torna incontornável, e um mundo donde desapareceu a “grande ameaça” mas que se

37 Declaração Conjunta dos Chefes de Estado e de Governo da Alemanha, da França, do Luxemburgo e da Bélgica sobre a defesa europeia, 29 de Abril de 2003.

38 Charles Grant, Resolving the rows over ESDP, Centre for European Reform, Outubro de 2003.

revela cada vez mais incerto e perigoso, tornam este passo da Europa uma necessidade imperativa. Nenhum país pode enfrentar sozinho tais desafios e, como actor global que já é, a União Europeia deve estar pronta “a assumir a sua parte de responsabilidade pela segurança global”³⁹.

Porém, estas são áreas do núcleo duro das soberanias nacionais e para que a PESC ou a PESD tenham sucesso é imprescindível que as opções colectivas tenham continuação coerente nas expressões nacionais de todos os seus membros. E, por outro lado, que os objectivos e políticas da UE reflectam o querer colectivo e não sejam um ditame supra imposto, o que a prazo levaria à sua ineficácia. Este é o grande desafio a vencer.

A seguir existe uma outra questão chave. A do relacionamento institucional e prático com a NATO. Conceptualmente as relações estão definidas. A Componente Militar da UE simboliza o pilar europeu da NATO considerada a Aliança referência da defesa colectiva e o fórum essencial entre os dois lados do Atlântico. A UE actuará autonomamente quando a NATO como um todo não estiver empenhada. A aplicação prática destes princípios é porém complexa. É pois essencial que uma cultura de transparência, convergência e complementaridade se desenvolva entre as duas instituições ou melhor, que se estabeleça uma adequada parceria Euro-atlântica, nos moldes ditados pelas realidades geoestratégicas do século XXI.

Na área interna da PESC, três questões parecem essenciais.

Em primeiro lugar a gestão integrada e eficaz de todos os recursos disponíveis para a acção externa da UE. Até ao advento da PESC, o único relacionamento externo da UE decorria por iniciativa da Comissão se bem que decidido (por maioria) no Conselho. Era (e ainda é) parte do primeiro pilar. Os instrumentos de que dispunha (e que ainda dispõe) são diversificados e substanciais, incluindo todos os meios da política comercial comum, do apoio ao desenvolvimento, da cooperação económica, financeira e técnica e da ajuda humanitária. A título de exemplo é de referir que o orçamento para estas matérias do primeiro pilar é de cerca de 100 biliões de dólares⁴⁰ e que o orçamento apenas para auxílio externo é de cerca de 6 biliões de euros. A ajuda ao desenvolvimento por parte da UE e dos seus estados membros, é responsável por cerca de 55% de toda a ajuda internacional e constitui poderoso e valiosíssimo instrumento para tratar as causas profundas dos conflitos.

39 Uma Europa segura num mundo melhor, Conselho da UE, p. 2.

40 Chris Patten, *Europe in the world: CFSP and its relations to development*.

A PESC introduziu um sector novo, gerido de forma diferente e com capacidades financeiras ainda muito limitadas. As suas políticas decorrem da iniciativa dos Estados membros ou do Alto Representante para a PESC e são basicamente sancionadas por unanimidade no Conselho. São matéria do segundo pilar. O seu orçamento é de cerca de 40 milhões de euros. Os custos das operações são suportados pelos países participantes.

É esta diferenciação de procedimentos, difícil de superar, que é necessário fazer confluir num processo coerente em que as políticas acordadas sejam apoiadas pelos instrumentos mais eficazes e eficientes. A criação da figura de Ministro dos Negócios da União constante no Projecto de Constituição para a Europa, “encarregue das relações externas e da coordenação dos outros aspectos da Acção Exterior da União” parece ir na direcção correcta. Porém embora chamando a atenção para a necessidade de coerência entre os “diferentes domínios da sua acção exterior e entre estes e as outras políticas” (art III 193 3), o facto é que se mantém mesmo no Projecto de Constituição, os mesmos processos de decisão anteriores. Isto é, a PESC continua a ser definida essencialmente por unanimidade, enquanto as outras áreas da Acção Externa (como sejam a política comercial, a cooperação com países terceiros e a ajuda humanitária) o são por maioria e iniciativa da Comissão, o que torna difícil a gestão integrada de recursos.

A seguir, a questão da credibilidade, ou seja, da coerência entre aspirações e capacidades. Definido o headline goal, efectuadas três Conferências de Cometimento de Capacidades, caracterizadas as lacunas existentes após laborioso trabalho de análise, é agora incontornável a necessidade da sua superação, sob pena de se descredibilizar todo o exercício. Algumas das faltas são críticas e limitam de forma grave a capacidade global, como sejam as relacionadas com o transporte estratégico, o comando e controlo e os sistemas mais sofisticados de reconhecimento, aquisição de objectivos e informações.

A Agência europeia de armamento, da pesquisa e das capacidades militares, em fase de instalação, pode ser um instrumento muito útil para tal. À Agência cabe promover a harmonização das necessidades operacionais e a adopção de métodos de aquisição adequados e compatíveis; propor projectos multilaterais e projectos de cooperação específicos; e auxiliar a reforçar a base industrial e tecnológica das indústrias de defesa. Porém impõe-se um esforço político e em consequência financeiro concertado, efectivo e faseado no tempo para ultrapassar esta questão.

Finalmente a questão da policromatização da PESC ou da PESC a várias velocidades. É certo que o alargamento a 25 Estados tão diversos suscita o aparecimento de parcerias entre países mais próximos. São também incontestáveis as ameaças e riscos com que a situação actual nos confronta e incontroversa a necessidade de que a capacidade militar da

UE seja utilizável com oportunidade e eficácia e não fique presa na procura de consensos impossíveis de alcançar. Porém, parecem excessivos os mecanismos concebidos para permitir a colaboração mais estreita, entre os países.

O Projecto de Constituição prevê as seguintes tipos de cooperação:

- “Grupo de Estados membros” (art I-40-5). O Conselho de Ministros pode “confiar a realização duma missão a um grupo de Estados membros que disponham das capacidades necessárias...”. Estes Estados membros em associação com o Ministro dos Negócios Estrangeiros da União acordam entre si a gestão da missão.
- “Cooperações reforçadas” (Art III-325). A solicitação para estabelecer uma cooperação reforçada é feita ao Conselho que a pode autorizar após parecer do MNE ou da Comissão. Abertas a todos os países que preencham os requisitos definidos, só os participantes tomam parte na adopção dos seus actos.
- “Cooperações estruturadas” (art I-40-6). “Os Estados membros que satisfazem o critério e capacidades mais elevadas e que subscrevem empenhamentos mais estreitos nesta matéria com vista a missões mais exigentes estabelecem uma cooperação estruturada no quadro da União”. Neste caso, o Projecto de Constituição prevê ser já acompanhado de uma lista anexa contendo a relação dos Estados membros que previamente decidiram estabelecer esta cooperação. Acresce que o acesso dos outros à cooperação estruturada requer a decisão dos que já constam na lista.
- “Cooperação mais estreita” (art I-40-7). É igualmente previsto que os Estados membros podem estabelecer entre si uma cooperação específica em “matéria de defesa mútua”. Esta cooperação permite, no caso de “agressão armada ao seu território”, o apoio dos restantes signatários. O Projecto de Constituição prevê igualmente ser acompanhado duma lista anexa contendo a relação dos países participantes. Porém neste caso a lista é aberta a todos os interessados. Os Estados membros participantes tomam decisões a nível ministerial, tendo neste caso apoio do seu representante no Comité Político e de Segurança e no Comité Militar.

Posto de outra forma, podem coexistir na UE num determinado momento, cinco formulações dos órgãos de decisão, provavelmente constituídos por países diferentes. A formulação institucional e as que correspondem aos quatro tipos de cooperação mencionados anteriormente, o que pode tornar extremamente mais complexo o processo de decisão, ou pode levar a que sejam afastados de questões relevantes, os Estados membros

que não tenham a capacidade para neles participar ou não sejam seleccionados para tal pelos restantes (como no caso das cooperações reforçadas).

O encontro de Berlim entre os líderes da Inglaterra, França e Alemanha para além de desdramatizar a situação parece ter permitido ultrapassar algumas das questões.

Segundo Charles Grant⁴¹ e quanto ao levantamento duma capacidade de planeamento operacional, a UE estabeleceria em permanência uma pequena célula no SHAPE que estaria preparada para actuar nos casos em que as operações da UE fossem efectuadas com recurso às capacidades colectivas da Aliança (tal como se fez durante a operação Concorórdia na Macedónia). Quando a UE conduzir operações autónomas fará recurso às capacidades de planeamento operacional disponibilizadas pelos países (como no caso da operação Artemis em que se recorreu ao QG de planeamento operacional Francês que foi multinacionalizado para a operação). Porém o Estado Maior Militar da UE será também acrescentado de uma nova unidade de planeamento civil e militar de nível operacional. Esta nova unidade ajudará a efectuar o planeamento operacional civil ou militar.

Em segundo lugar, e quanto às cooperações estruturadas, o racional justificativo será mudado para que passe a ter como desiderato o aumento de capacidades militares. O critério para que os países possam participar não será demasiadamente exigente e visará efectivamente orientar os países para a disponibilização de capacidades indispensáveis. Nomeadamente será apenas requerido que os países tenham forças capazes de reagir entre 5 e 30 dias e que sejam capazes de as sustentar durante 30 dias, o que permitirá que praticamente todos os países possam participar. Acresce que este é também um dos requisitos para a Força de reacção da NATO o que alargará a utilidade do processo. O lançamento pelos mesmos países dum projecto de levantamento de 7 a 9 Battle Groups segundo o precedente da operação Artemis, parece ir nesse sentido.

Finalmente quanto à cooperação mais estreita na área da defesa mútua, esta será orientada para o enquadramento do artigo 51 da Carta das NU, mantendo-se a NATO como a instituição de referência para a defesa colectiva e o fórum para a sua implementação.

Faltam cerca de 2 meses até que, na Cimeira da Presidência Irlandesa, estas questões em fase de consensualização, reapareçam publicamente e nos permitam antever os próximos passos, deste trajecto inovador da UE mas indispensável para permitir a sua contribuição efectiva para tornar melhor o mundo em que vivemos.

41 Charles Grant, Reviving European defense cooperation, *Nato Review*: Winter 2003.