



Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

**POLÍTICA EUROPEIA DE SEGURANÇA E
DEFESA**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

José Gonçalves de Albuquerque

Coimbra, Julho 2009

RESUMO

Esta dissertação intitula-se “Política Europeia de Segurança e Defesa” (PESD) e integra-se no Mestrado de “Estudos Europeus”, tendo sido orientada pelo Professor Doutor Rogério Leitão.

Os Chefes Europeus vieram, ao longo dos últimos anos da primeira metade do século XX, criando algumas instituições para garantir a segurança e defesa da Europa. Assim, em 4 de Março de 1947, é assinado o Tratado de Dunquerque entre a França e a Inglaterra, com a indiscutível intenção de evitar o renascimento do perigo Alemão. Logo, em 17 de Março de 1948, os países do Benelux (Bélgica, Holanda e Luxemburgo), aderiram à aliança através da assinatura do chamado tratado de Bruxelas. No entanto, só iria adoptar o nome de União da Europa Ocidental (UEO) em 23 de Outubro de 1954, quando, através do Tratado de Bruxelas Modificado, permitiu as adesões da República Federal da Alemanha (RFA) e da Itália. Uma outra grande organização com o intuito de garantir a segurança da Europa Ocidental, foi criada, em 1949, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN ou NATO). Trata-se de uma organização internacional suportada pela assinatura em Washington em 4 de Abril de 1949, que vai deixar em stand by a (UEO) até A Declaração de Roma de 27 de Outubro de 1984 que marcou o reactivamento da UEO. No entanto, só em 4 de Dezembro de 1998, se veio a alterar o conceito da Política de Segurança e Defesa da Europa (PESD), através da Declaração de Saint-Malo, redigida por Franceses e Ingleses. Mas até que ponto essa política é real? É do conhecimento comum que a união Europeia tem vindo a realizar algumas operações de gestão de crises. Mas que meios civis e militares tem vindo a utilizar, se não existe nenhum Exército Europeu? Como irá funcionar a articulação entre a Nato e a União Europeia, agora, que existe uma PESD? Qual será o futuro da Política Europeia de Segurança e Defesa? Com este trabalho pretende-se dar algumas das respostas.

“É imperioso construir uma espécie de Estados Unidos da Europa. Só dessa forma centenas de milhões de trabalhadores poderão recuperar as alegrias e esperanças simples que dão sentido à vida. O processo é simples. Basta a determinação de centenas de milhões de homens e mulheres empenhados em fazer o que está certo em vez do que está errado, para ter por recompensa felicidade em vez de sofrimento...” “

Churchill, Winston – Discurso **na**
Universidade de Zurique – (19 de
Setembro 1946)

“A paz mundial só poderá ser salvaguardada com esforços criativos à medida dos perigos que a ameaçam.

A contribuição que a Europa organizada e viva pode prestar à civilização é indispensável para a manutenção de relações pacíficas. A França, paladina, há mais de vinte anos, de uma Europa unida, teve sempre como objectivo principal estar ao serviço da paz. A Europa não se fez, estivemos em guerra.”

Schuman, Robert – **Declaração de Paris** – (9 de Maio de 1950)

A união Europeia constitui o modelo mais avançado de organização de integração com dimensões supranacionais e o incremento do multilateralismo nas relações internacionais depende em grande parte do papel que a União venha a exercer na sociedade internacional. A sua história e a sua especificidade acabaram por sedimentar o princípio segundo o qual o multilateralismo é chave da paz e da estabilidade no mundo.

Leitão, Augusto Rogério In “**A União Europeia E A Sua Missão de Estabilizador Regional**” Organizações Europeias; 2º Volume; Coimbra 2009

“ O grande e, talvez, ultimo desafio da construção europeia a União Europeia de Segurança e Defesa terá de ser resolvido no quadro do modelo de uma geometria variável e, muito especialmente, e através das “cooperações reforçadas”

Leitão, Augusto Rogério In **“A Política Europeia de Segurança e Defesa: Que Futuro?”**
Estratégia – Revista de Estudos Internacionais;
nº18/19

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação que aqui apresento não teria sido possível sem a contribuição de um conjunto de pessoas que merecem o meu mais profundo sentido de agradecimento.

Assim sendo, quero aqui deixar ficar expresso publicamente o meu agradecimento a todos aqueles que me auxiliaram e apoiaram ao longo deste processo. Quero agradecer a todos os Professores do mestrado de Estudos Europeus, pela sua disponibilidade e compreensão, aos funcionários das Bibliotecas das Faculdades de (Economia, Letras e Direito).

Uma palavra de particular agradecimento ao Professor Doutor António Martins da Silva, coordenador do mestrado e uma pessoa com grande compreensão que esteve sempre disponível para me ajudar a resolver situações difíceis.

Ao Professor Doutor Vital Moreira pela competência e dignidade com que sempre me tratou.

Ao meu orientador, Professor Doutor Augusto Rogério Leitão, pela sua competência e enorme disponibilidade e ajuda, sem a qual não teria sido possível realizar este trabalho. Também pela maneira cordial com que sempre nos relacionamos.

Finalmente, um carinhoso agradecimento à minha esposa, aos meus filhos e noras, em especial à Olga Menezes, e à minha sogra, D^a Austina Martins uma professora do ensino básico, que, com o seu saber académico e a experiência de muitas décadas de trabalho, muito me ajudou, na leitura e comentário do texto.

ÍNDICE

RESUMO.....	1
AGRADECIMENTOS	6
ÍNDICE 7	
INTRODUÇÃO.....	9
I. GÉNESE DA POLÍTICA DE SEGURANÇA E DEFESA EUROPEIA: DE DUNQUERQUE A MAASTRICHT	17
<i>Tratado da Comunidade Europeia de defesa</i>	17
<i>Proposta do Presidente Francês</i>	18
<i>Adenauer queria tratamento igual para a Alemanha</i>	18
<i>Criticas da Alemanha Oriental</i>	19
<i>A Contribuição da OTAN na Defesa da Europa Ocidental</i>	19
<i>Desenvolvimentos no Final da Década de 1980</i>	23
II. DE MAASTRICHT A ST. MALO: O INICIO DA POLÍTICA EUROPEIA DE SEGURANÇA E DEFESA.....	26
III. A CONVENÇÃO EUROPEIA SOBRE O FUTURO DA EUROPA	31
<i>A Convenção Europeia</i>	35
IV. INSTITUIÇÕES E FORÇAS DA POLÍTICA EUROPEIA DE SEGURANÇA E DEFESA.....	37
<i>Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia</i>	37
<i>Centro de Satélites da União Europeia</i>	37
<i>Agência Europeia de Defesa</i>	38
<i>Colégio Europeu de Segurança e Defesa</i>	39
<i>O “Headline Goal 2010” e os “Battle Groups”</i>	40
<i>Força Europeia de Gendarmerie</i>	43
V. ÓRGÃOS E FORÇAS DE SEGURANÇA E DEFESA.....	46
<i>O Conselho Europeu</i>	46
<i>O Conselho da União Europeia e as decisões</i>	47
<i>A Comissão, O parlamento Europeu e o Tribunal de Justiça</i>	49
<i>O Comité Político e de Segurança</i>	50
<i>O Comité Militar e Estado-Maior da União Europeia</i>	51
<i>A Defesa Comum, a Cláusula de Solidariedade e as missões de Petersberg</i>	51
<i>As Cooperações Estruturadas Permanentes</i>	53
<i>O mecanismo de financiamento da PESD</i>	55
VI. A GESTÃO DE CRISES NA UNIÃO EUROPEIA.....	56
<i>A condução de operações militares</i>	56
<i>Centro de Operações da União Europeia</i>	58
<i>Berlim Plus e as relações UE-NATO</i>	58
<i>A componente civil da Política Europeia de Segurança e Defesa</i>	64
VII. A ESTRATÉGIA EUROPEIA DE SEGURANÇA	67
<i>Definição das ameaças e principais desafios</i>	69
<i>Objectivos estratégicos</i>	74
<i>Implicações Políticas e Cultura de Segurança Estratégica</i>	78

VIII. OPERAÇÕES MILITARES NO ÂMBITO DA POLÍTICA EUROPEIA DE SEGURANÇA E DEFESA	80
<i>Operação EUFOR Concórdia – Macedónia/FYROM</i>	80
<i>Operação EUFOR Artemis e EUFOR RD Congo</i>	84
<i>Operação EUFOR Althea – Bósnia-Herzegovina</i>	87
<i>Apoio civil-militar da União Europeia à operação AMIS II da União Africana</i>	89
<i>Outras operações da Política Europeia de Segurança e Defesa</i>	90
IX. DE NICE A LISBOA: A NOVA VISÃO DA POLÍTICA EUROPEIA DE SEGURANÇA E DEFESA	93
<i>A Europa rumo ao século XXI</i>	93
<i>O Tratado em poucas palavras</i>	94
CONCLUSÃO	98
BIBLIOGRAFIA	102

INTRODUÇÃO

O século XX, é, sem qualquer dúvida, um dos marcos históricos da Europa. Ocorreram neste espaço de tempo diversos fenómenos que, obrigaram os povos europeus a tomar iniciativas arrojadas para garantirem a sua liberdade e independência. Um dos primeiros fenómenos é, sem dúvida, a 1ª Guerra mundial «1914-1918», em que morreram dez milhões de pessoas, mais de trinta milhões de feridos, muitos campos agrícolas arrasados, indústrias destruídas e grandes prejuízos económicos. Este primeiro grande conflito teve a sua génese nos finais do século XIX, principalmente no descontentamento da Alemanha e Itália, por terem ficado de fora do processo neocolonial.

Logo a seguir ao fim deste conflito, houve a percepção clara de que um empreendimento ousado, que mobilizasse as sensibilidades à escala colectiva e comprometesse os poderes políticos pela via do diálogo e da concertação. Era indispensável para evitar uma nova hecatombe, previsivelmente mais destruidora do que a anterior, e para neutralizar a possibilidade de novas tentativas imperiais por parte de potências europeias com pretensões hegemónicas sobre o martirizado continente.

No entanto, os anos que se sucederam imediatamente aos tratados de paz preparados pela Conferência de Paris de 1919 não pacificaram a Europa. Continuou a haver um clima de desconfiança e de ressentimento que envenenava as Relações entre as potências europeias, em particular entre a França e a Alemanha: a ocupação do Ruhr em princípios de 1923, como reacção da França aos atrasos nos pagamentos devidos pela Alemanha, em virtude das reparações a que foi sujeita, nada mais fez que agravar este estado de intensa animosidade.

Todavia, a partir de 1924, a convergência de vários factores, entre os quais há que destacar a ocorrência de um ciclo de crescimento económico e a chegada ao poder de personalidades políticas favoráveis à cooperação entre os povos – vai contribuir para uma certa distensão das relações internacionais. Em França e na Alemanha os respectivos ministros dos negócios estrangeiros, Aristide Briand e Gustav Stresemann, empenharam-se na aproximação das relações entre os dois Estados. Desde então, vários planos e pactos foram celebrados: o plano Dawes, em 1924, que reduz para os anos subsequentes o montante das reparações sem modificar o seu valor total; o pacto de

Locarno, em 1925, que obtém da Alemanha o reconhecimento das suas fronteiras ocidentais e o compromisso de cumprimento das disposições do tratado de Versalhes, e que favoreceu, no ano seguinte, a entrada deste país na SDN; o pacto Briand-Kellogg, em 1928, que condena o recurso à guerra como meio de resolução dos atritos entre os Estados; e o plano Yongg, em 1929, que reduz o montante total das reparações pagas pela Alemanha e faseia o seu pagamento até 1988.

É neste clima de prosperidade efémera e de frágil apaziguamento que vão florescendo numerosas manifestações de unidade e de cooperação europeias: movimentos militantes (a “Pan-Europa” de Coudenhove-Kalergi, os “Estados Unidos das nações Europeias do Dr.Heerfordt), iniciativas práticas (os planos de “União Aduaneira Europeia”, a partir de 1925, com organismos representativos em diversos países, e os comités de cooperação europeia, entre os quais sobressai o comité Mayrisch, fundado em 1926, ligado à criação do Cartel do Aço, antepassado privado da futura (CECA) e uma tentativa institucional de união Europeia no quadro da SDN (o plano Briand de 1929-30). Desta miríade de movimentos, de projectos e de iniciativas que deram corpo e alma à ideia de Estados Unidos da Europa no período de entre-as-duas-guerras destacam-se, pela sua projecção internacional e pelas suas repercussões políticas, dois ambiciosos planos: a cruzada militante em torno da Pan-Europa que conduziu à realização do imponente congresso de Viena em 1926, e o memorando sobre a organização de um “laço federal” europeu, que teve origem na proposta de Briand de 1929 e de que resultou a constituição e funcionamento de uma Comissão de Estudos para a União Europeia.

Todas estas boas intenções, de entendimento dos países europeus, por via pacífica se desvaneceram com a chegada ao poder de Hitler, que pretendia expandir o território Alemão, desrespeitando o tratado de Versalhes.

O segundo grande fenómeno, é sem qualquer dúvida, a segunda guerra mundial (1939-1945). Desgastados, física e moralmente, pelas atrocidades do maior flagelo do século XX, totalmente devedores e dependentes dos Estados Unidos da América (que tinham sido fundamentais na resolução do conflito) e já sob a ameaça de um comunismo crescente algo estranho aos valores ocidentais, os europeus decidem criar aquilo que se pode considerar como o primeiro esforço pós-guerra para uma defesa em comum: a União da Europa Ocidental (UEO).

Em boa verdade, esta União Política e Militar teve a sua génese no Tratado de Dunquerque de 1947, assinado entre a Grã-Bretanha e a França com a indiscutível intenção de evitar um renascimento do perigo Alemão. Passado um ano (17 de Março de 1948) aderiram a Bélgica, a Holanda e o Luxemburgo através da assinatura do chamado tratado de Bruxelas. No entanto, só iria adoptar o nome de União da Europa Ocidental em 23 de Outubro de 1954, quando, através do tratado de Bruxelas Modificado¹, permitiu as adesões da República Federal da Alemanha (RFA) e da Itália. Outras acções eram tomadas pelos europeus na tentativa de não repetir os mesmos erros do passado e de tornar inviável uma nova guerra na Europa. Recorde-se, a este propósito, o famoso discurso de Churchill na Universidade de Zurique (Suíça), em 19 de Setembro de 1946², onde, precocemente adivinhava a necessidade de se «...recriar a família europeia...» através da construção de «...uma espécie de Estados Unidos da Europa...»³ que garantisse o seu desenvolvimento «...em paz, segurança e liberdade...», ao mesmo tempo que alertava para o facto de que «... os canhões calaram-se, os combates terminaram, mas os perigos ainda espreitam...», numa alusão à crescente ameaça soviética. Condição essencial para a criação desta «...União Europeia...», como também foi por ele apelidada, era a necessidade de reconciliação entre a França e a Alemanha «...O primeiro passo para a criação da família europeia deve ser a parceria entre a França e a Alemanha. Só desta forma a França poderá retomar a liderança moral e cultural da Europa. Não pode haver um renascimento da Europa sem uma França espiritualmente grande...».

De uma forma mais pragmática, Robert Schuman, Ministro dos Negócios Estrangeiros francês, defende na sua famosa declaração de 9 de Maio de 1950 que, ao retirar-se o controlo do carvão e do aço das mãos das potências europeias (França e Alemanha), se reduzia a possibilidade de ocorrência de conflitos armados na Europa. De referir que estas matérias-primas eram essenciais na condução de conflitos armados na altura e, por serem abundantes na região do Ruhr (fronteira entre a França e a Alemanha), constituíam um ponto de discórdia de há longa data entre estes dois países.

¹ A defesa colectiva estava prevista no art.º IV do Tratado

² <http://www.coe.int/t/pt/com/about-CeE/POR-disc-Churchil.asp> (última consulta a 12 de Julho de 2009).

³ Esta ideia tinha sido desenvolvida entre as duas grandes guerras por duas figuras que ficarão para sempre na história da Europa. O conde Richardoudenhove-Kalergi com a sua obra Pan-Europa (que deu origem ao movimento Pan-Europeu) e Aristide Briand com o seu Memorando Briand (efectuado na sequência de um discurso proferido em Setembro de 1929 perante a Assembleia da SDN).

Nas palavras de Rubert Schuman «...a Europa não será feita de uma só vez ou de acordo com um único plano geral. Será construída através de realizações concretas que criam em primeiro lugar uma solidariedade de facto...». Ideia simples mas revolucionária, cuja veracidade ainda se mantém nos dias de hoje.

Na sua sequência Jean Monnet, que tinha sido Secretário-Geral adjunto da falhada Sociedade das Nações, apresenta um modelo para a criação da Comunidade Europeia do Carvão e Aço (SECA). Instituída em 1951, esta Comunidade tornar-se-ia no primeiro passo para a construção de uma Europa unida, não com base na histórica megalomania dos europeus em construir uma potência europeia pela imposição de um país em relação aos outros, mas sim recorrendo a passos concretos e negociados por forma a defender os interesses de todos os Estados envolvidos.

A índole supranacional existente na sua estrutura e a consciencialização do crescente perigo comunista soviético (bem como da desigualdade de forças no teatro europeu), levou à tentativa, em 1952, da criação da Comunidade Europeia de Defesa (CED)⁴. A CED tinha como objectivo a criação de um exército europeu, ainda que sob um comando unificado inserido na Organização do Tratado Atlântico Norte (NATO), e visava a “reintegração” da República Federal da Alemanha no esforço defensivo europeu, face à ameaça Soviética. No entanto, as feridas da recente Guerra Mundial ainda eram bem visíveis e a ideia de rearmar o exército alemão, mesmo sem a reactivação do temido Estado Maior Alemão, gerou controvérsia em toda a Europa, com especial incidência nos Franceses que se dividiram entre defensores e opositores deste projecto e levaram a que a Assembleia Nacional Francesa rejeitasse a CED.

Sobre esta problemática, Philippe Morreau Defarges escreveu: «...En France, le projet de CED déclenche un violent débat de principe. Pour les partisans de l’armée européenne, c’est l’occasion de créer l’irréversible, de mettre fin à l’antagonisme Franco-Allemand. Pour les opposants... la France, en abandonnant sa defense à une entité supranational, se trahirait...»⁵.

A Comunidade Europeia de Defesa fazia parte de um mega projecto de criação de uma Comunidade Política Europeia (CPE)⁶, que devia absorver a CECA e a CED e

⁴ <http://mip.univ-perp.fr/europe/1952ced.htm> (última consulta a 12 de Julho de 2009).

⁵ Philippe Morreau Defarges, Relations Internationales, p.59.

⁶ A designação correcta é Comunidade Europeia, mas é comum a utilização de Comunidade Política Europeia (CPE) para evitar confusão com a actual Comunidade Europeia. <http://mip.univ-perp.fr/europe/1953cpe.htm> (última consulta a 12 de Julho de 2009).

que, com um cariz essencialmente político, tinha objectivos extremamente ambiciosos, como por exemplo a coordenação das políticas externas, de segurança e defesa. Para se ter a noção da amplitude deste projecto, refira-se que esta Comunidade previa a criação de diversos órgãos, como sejam: Uma Assembleia Parlamentar bicameral, um Conselho Executivo Europeu, um Conselho de Ministros e um Tribunal de Justiça.

A recusa Francesa de criação de uma comunidade que unisse os povos europeus em torno de uma defesa comum levou igualmente ao abandono desta Comunidade Política Europeia, surpreendentemente vanguardista para o seu tempo.

Mas, como a construção da União Europeia tem sido o resultado de avanços e de recuos, de desacertos e de reconciliações, de negociações e de acordos, enfim de avanços com base em pequenos mas negociados passos concretos, o abandono do projecto de CPE teve dois grandes méritos.

Por um lado, apontou um caminho diferente para a união da Europa, passando a privilegiar-se o económico em vez do político e, como resultou desse facto, nasce, em 1957, a Comunidade Económica Europeia (CEE).

Por outro lado, privilegiou a NATO como a organização principal na segurança e defesa europeia, entretanto criada após a assinatura do Tratado Atlântico Norte, em 1949. Isto porque, face à impossibilidade de resolver o problema da integração da República Federal da Alemanha no esforço defensivo europeu, quer através da sua entrada na criação da CED, quer através da sua entrada na NATO, ambas recusadas pela França, levou à opção pela assinatura do Tratado de Bruxelas Modificado. Assim, ao mesmo tempo que se criava a União da Europa Ocidental através da entrada da RFA e da Itália, introduziu-se o artigo IV no tratado que transferia as responsabilidades militares para a NATO, tal como se pode constatar no seguinte enxerto: «...*Dans l'exécution du traité...en vue d'éviter tout double emploi avec les États-Majors de l'NATO, le Conseil et l'Agence s'adresseront aux autorités militaires appropriées de l'NATO pour toutes informations et tout Avis sur les question militaires...*». Esta é uma das principais razões que levaram a que, durante a Guerra-fria, a defesa da Europa estivesse inegavelmente e totalmente atribuída à NATO.

É claro que esta “delegação de responsabilidade” à NATO implicava a aceitação por parte dos países europeus de uma NATO que actuaria como principal garante da

segurança e defesa da Europa, sendo no entanto liderada por um país não europeu, os Estados Unidos da América (EUA)⁷.

Esta situação, ainda que realisticamente aceite pelos países europeus, levantava alguns problemas. Assim, e na tentativa de evitar esta dependência completa da NATO, os Estados-membros tentam, a partir dos anos 70, coordenar as suas políticas externas nacionais através de um processo que foi designado como Cooperação Política Europeia.

O professor Miguel Gorjão-Henriques refere a este propósito que «...esta cooperação em matéria de política estrangeira assenta no estabelecimento de procedimentos de consulta e informação mútuas, na adopção de acções comuns e posições comuns e, por último, na concertação de posições nos fora internacionais, tudo feito a latere das Comunidades...»⁸. Ou seja, tentava-se assim criar uma dimensão política, que não estava incluída nas atribuições das Comunidades Europeias, de forma a garantir a coordenação entre os Estados-membros nas questões de política externa.

Sem grandes resultados práticos, só cerca de 13 anos depois, na chamada “crise dos euro-mísseis”, é que a Europa voltou a sentir necessidade de participar mais activamente na sua segurança e defesa.

A declaração de Roma, de 27 de Outubro de 1984, marcou a reactivação da UEO, com o Conselho de Ministros da União da Europa Ocidental a afirmar que «Conscious of the continuing necessity to strengthen western security... the Ministers underlined their determination to make better use of the WEU framework in order to increase cooperation between the member states in the field of security policy...not to contribute to the security of western Europe but also to an improvement in the common defence of all the countries in the Atlantic Alliance...»⁹.

Ao mesmo tempo, ainda que de forma muito incipiente, o Acto Único Europeu (AUE) de 1986 consagrava no seu seio a ideia de que a cooperação nas matérias de política externa também teria que incluir a coordenação nos aspectos políticos e

⁷ Convém lembrar que isto implicava igualmente um esforço acrescido para os EUA, quer ao nível financeiro, quer ao nível da manutenção de efectivos militares na Europa.

⁸ Henriques- Miguel Gorjão, *Direito Comunitário*, pp. 37-38.

⁹ Art.º 3º da Declaração de Roma, <http://www.weu.int> (última consulta a 12 de Julho de 2009).

económicos da segurança (n.º 6 do art.º 30 do QUE). De fora ficavam, no entanto, as questões militares, cuja responsabilidade estaria a cargo da UEO e da NATO.

Mas o ano de 1986 não ficou só na História da Europa devido ao Acto Único Europeu (AUE), que tanto iria contribuir para o desenvolvimento económico europeu. Esse ano foi também marcado pelo desanuviamento das relações Washington – Moscovo com a assinatura do Tratado INF¹⁰, entre os EUA de Reagan e a URSS de Gorbachev, que permitiria o desmantelamento dos mísseis com alcances entre os 500 e os 5000 Km. Entrávamos na era Gorbachev e no início do fim da confrontação entre os dois grandes blocos, que iria levar à reconfiguração do Sistema Internacional.

A declaração de Roma, o incentivo ténue dado à cooperação das políticas externas dos Estados-membros no Tratado Europeu de 1986 e as alterações nas relações político-estratégicas que se começavam a sentir, iriam ser fundamentais na tentativa de afirmação da UEO como organização de defesa exclusivamente europeia.

Em 27 de Dezembro de 1987, é assinada em Haia a “Plataforma sobre os interesses europeus em matéria de segurança” (Plataforma de Haia), que reforçava a UEO, atribuindo-lhe tarefas no âmbito da “defesa do Ocidente”, do “desarmamento e controlo de armamentos” e do “diálogo e cooperação Este-Oeste”¹¹. Na sua sequência é lançada, em 1988, a primeira acção de carácter militar concertado da UEO: a Operação Cleansweep. Esta operação desenvolveu-se sob o pano de fundo da guerra Irão-Iraque, tendo sido consubstanciada no envio de uma força naval sob o comando da UEO para o Golfo Pérsico¹².

Mas as reformas iniciadas por Gorbachev não iriam ter o resultado por este pensado. A retirada humilhante do poderosíssimo exército russo do Afeganistão e a queda do muro de Berlim, durante o ano de 1989, seriam a face visível do desmoronamento da União Soviética face à incapacidade de resolver os profundos problemas socio-económicos internos.

Ao mesmo tempo que a Rússia via o seu poder diminuir, os EUA reafirmavam a sua supremacia mundial como única super-potência existente e experimentavam um novo tipo de intervenção com a Guerra do Golfo. A invasão do Kuwait pelo Iraque, em Agosto de 1991, forneceu a justificação necessária para a intervenção militar ocidental

¹⁰ Intermediate-Range Nuclear Forces.

¹¹ <http://www.weu.int/> (última consulta a 12 de Julho de 2009).

¹² Bélgica, Holanda, Inglaterra, Itália e França.

sob a liderança americana, tendo demonstrado o fosso tecnológico-militar entre os americanos e os europeus, bem como a necessidade de uma estreita relação ao nível operacional entre UEO – NATO nos futuros conflitos.

O mundo, pós Guerra-Fria, não viria a ser uma utopia de paz como alguns sonharam...libertos da intervenção e controlo de um mecanismo bipolar rapidamente se foram alastrando conflitos, um pouco por todo o lado, assentes em exacerbados nacionalismos e em pendentes tensões étnicas e religiosas. A Europa despertava para a desintegração da Jugoslávia, para a guerra dos Balcãs e para os horrores da guerra.

A percepção desta nova realidade veio demonstrar a necessidade que o mundo ocidental tinha de adaptar as suas estruturas político-militares. Ao nível da União Europeia isto consagrou-se na criação da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), bem como da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). É no estudo da Política Europeia de Segurança e defesa, que vai recair este trabalho. Pretende-se mostrar como esta política tem vindo a evoluir, e quais os meios que tem à sua disposição, para se assumir cada vez mais, como tendo capacidade autónoma na segurança e defesa da Europa e tornar-se ao mesmo tempo num actor global.

I. Génese da Política de Segurança e Defesa Europeia: De Dunquerque a Maastricht

Quando chamamos génese da Política de Segurança e Defesa Europeia, temos que realçar o Tratado de Dunquerque. Este é sem sombras para quaisquer dúvidas, o primeiro esforço encetado nesse sentido por dois países europeus, (França e Inglaterra), com o propósito de se defenderem da Alemanha, caso esta se viesse a rearmar. No entanto, as coisas acabaram por resvalar para uma situação mais favorável, senão vejamos:

No dia 4 de Março de 1947¹³, é assinado o Tratado entre França e Inglaterra, com o objectivo de se defenderem da possível ameaça Alemã;

No dia 17 de Março de 1948, é assinado o Tratado de Bruxelas, entre França, Inglaterra, Bélgica, Holanda e Luxemburgo. Com o objectivo de se defenderem, agora já não do perigo Alemão, mas sim do perigo União Soviética. O que terá levado estes países a terem este comportamento passado um ano.

Os Estados Europeus convencem-se que o perigo vem realmente da União Soviética.

Cada vez mais, a União Soviética investia no seu arsenal militar, corria a notícia que já possuía ou estava em vias de ter a Bomba Atómica. Entretanto, em Fevereiro de 1948, dá-se o Golpe de Praga na Checoslováquia, com a implementação de um regime comunista, satélite de Moscovo. A União Soviética iniciava aqui o seu expansionismo.

A Europa tem um problema para resolver, precisa de encontrar uma estratégia para rearmar o exército alemão, pois a sua colaboração no esforço de defesa é imprescindível.

Tratado da Comunidade Europeia de defesa¹⁴

No dia 27 de Maio de 1952, a Bélgica, Alemanha Ocidental, França, Itália Luxemburgo e Holanda assinaram um acordo de defesa. Alemanha podia voltar a ter um exército? Cinco anos após a segunda Guerra Mundial, esta pergunta desencadeou uma enorme discussão. Muitas das cidades Alemãs ainda se encontravam em destroços.

¹³ <http://respublicaeuropa.wordpress.com/2005/01/06/universidade-internacional-direit...> (última consulta 12 de Julho de 2009).

¹⁴ <http://www.dw-world.de/dw/article/o,,325017,oo.html> (última consulta a 10 de Julho de 2009).

Enquanto isso, as forças de ocupação Norte-Americanas e Inglesas pressionavam a República Federal da Alemanha a reorganizar o seu exército.

Com a eclosão da guerra da Coreia, as duas potências aliadas temiam que a União soviética quisesse ampliar a sua área de influência. Aliança Europeia devia impedir um ataque à Europa Ocidental. O então Chanceler Federal da Alemanha, Konrad Adenauer, era favorável ao rearmamento do país: “Os Alemães precisam entender que é impossível esperar que os Estados Unidos, o Canadá e os países europeus ocidentais se sacrifiquem para implementar essa frente de defesa, sem que a Alemanha preste a sua contribuição”.

Proposta do Presidente Francês

Os franceses, porém, mantinham-se cépticos em relação a uma aliança da Europa Ocidental com a participação de soldados Alemães. Mesmo assim, foi o então presidente da França, René Pleven, quem apresentou o plano para uma comunidade Europeia de Defesa (CED), no final de Outubro de 1950. Segundo o historiador Berlinense- Michael Lemke, “a estratégia do presidente Francês foi tomar a iniciativa para assumir o controlo sobre algo que era inevitável”.

Pleven propôs a criação de um Exército Europeu Ocidental com participação da Itália, França, Bélgica, Holanda, Luxemburgo e Alemanha Ocidental. Mas a sua proposta tinha uma mácula, reconhecida imediatamente por Adenauer: os Alemães Ocidentais não participariam em condições de igualdade dessa aliança e tanto o comando, quanto o contingente das suas tropas, seriam controladas pelos demais países.

Adenauer queria tratamento igual para a Alemanha

Após longas negociações, Adenauer conseguiu um tratamento igualitário para os Alemães. Aderindo ao acordo, a Alemanha Ocidental tornava-se soberana. Mas, nem mesmo essa promessa impediu os comunistas, os sindicatos, os social-democratas e as Igrejas de protestarem contra o rearmamento alemão. Diz-se que, se tivessem sido realizadas eleições parlamentares em 1950 ou 1951, Adenauer teria sido derrotado, em decorrência de tal discussão. O seu principal oponente era o ex-ministro do interior,

Gustav Heinemann, que renunciara ao cargo em protesto contra os planos armamentistas de Adenauer. Os adversários do rearmamento baseavam-se na Constituição, que atribuía a defesa da Alemanha exclusivamente às forças de ocupação. Segundo Lemke, “muitos diziam que o ingresso na Comunidade de Defesa Europeia aprofundaria a divisão alemã e não aumentaria a simpatia dos russos pela reunificação e por eleições livres”.

Criticas da Alemanha Oriental

Adenauer, no entanto, acreditava que somente uma aliança forte da Europa Ocidental, forçaria a União Soviética a negociar. No dia 27 de Maio de 1952, ele assinou o tratado da Comunidade Europeia de Defesa. O então presidente da Alemanha Oriental, Wilhelm Pieck, criticou a aliança: “Enquanto lutamos pela construção da paz em todo o país, uma clique criminoso no Ocidente da nossa Pátria, a mando dos armamentistas norte-americanos, conduz o povo alemão à terceira guerra”.

Na mesma época, porém, a República Democrática Alemã também se rearmava secretamente. Os parlamentos europeus ocidentais – à exceção do francês – ratificaram o Tratado. A 30 de Agosto de 1954, a assembleia Nacional Francesa, rejeitou definitivamente o acordo, o que representou o fracasso da CED. “O colapso do projecto enfraqueceu também a ideia da unificação Europeia, já que a defesa comum deveria ser um elemento constitutivo da União Europeia”.

Apesar disso, a Alemanha reorganizou as suas forças armadas e, a 5 de Maio de 1955, foi admitida na OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte). O bloco comunista reagiu com a criação do Pacto de Varsóvia. Era o começo da Guerra-fria, que durou até à queda do Muro de Berlim, em 1989.

A Contribuição da OTAN na Defesa da Europa Ocidental

Não podemos falar da Segurança da Europa Ocidental, sem abordarmos a contribuição da (OTAN). Neste caso este capítulo que aborda a segurança desde o Tratado de Dunquerque ao Tratado de Maastricht, podemos mesmo adiantar que a Segurança se deveu quase que exclusivamente a OTAN.

Entre 1947 e 1949, uma série de eventos políticos dramáticos precipitaram os acontecimentos. Entre eles, as ameaças directas à soberania da Noruega, da Grécia, da Turquia e de outros países da Europa Ocidental, o golpe de estado na Checoslováquia, em Junho de 1948, e o bloqueio ilegal a Berlim, com início em Abril do mesmo ano. A assinatura do Tratado de Bruxelas, em Março de 1948¹⁵, marcou a determinação de cinco países da Europa Ocidental, Bélgica, França, Luxemburgo, Holanda e Reino Unido, desenvolverem um sistema comum de defesa e reforçarem os laços existentes entre si, de forma a poderem resistir a qualquer ameaça de natureza ideológica, política e militar que se apresentasse à sua segurança.

Seguiram-se as negociações entre os Estados Unidos e o Canadá para a criação de uma Aliança do Atlântico Norte única, baseada na segurança, nas garantias e nos compromissos mútuos entre a Europa e a América do Norte. A Dinamarca, Islândia, Itália, Noruega e Portugal foram convidados pelas potências do Tratado de Bruxelas a participar neste processo. Estas negociações culminaram com a assinatura do Tratado de Washington, em Abril de 1949, que instituiu um sistema de segurança comum baseada na parceria entre estes 12 países. Em 1952, a Grécia e a Turquia aderiram ao Tratado. Em 1955, a República Federal da Alemanha¹⁶ integrou a Aliança e, em 1982, a Espanha também se tornou membro da OTAN. A República Checa, a Hungria e a Polónia aderiram à OTAN em 1999.

A Aliança do Atlântico Norte foi fundada com base num Tratado aceite livremente por cada um dos estados membros, após um debate público e seguindo os devidos procedimentos parlamentares. O Tratado confirma os seus direitos individuais bem como as suas obrigações internacionais, de acordo com a Carta das Nações Unidas. Compromete cada um dos países membros a partilharem os riscos, as responsabilidades e os benefícios da segurança colectiva e também a não assumirem, nenhum deles, qualquer outro compromisso internacional que possa entrar em conflito com o Tratado.

Meio século de história separa o momento da criação da Aliança dos dias de hoje. Durante grande parte deste tempo, o objectivo central da OTAN era zelar pela

¹⁵ O Tratado de Bruxelas de 1948, revisto em 1984, representou o primeiro passo na construção pós guerra da segurança da Europa Ocidental, e deu lugar à União Ocidental e à Organização do Tratado de Bruxelas. Constituiu ainda o primeiro passo no processo que levou à assinatura do Tratado do Atlântico Norte, em 1949, e à criação da Aliança do Atlântico Norte. O Tratado de Bruxelas é o documento fundador da actual União da Europa Ocidental (WEU).

¹⁶ Em 1990, com a unificação da Alemanha, a antiga República Democrática da Alemanha passou a estar sob a protecção de segurança da Aliança, como uma parte integrante do país unificado.

defesa imediata e pela segurança dos seus países membros. Actualmente, esta permanece a sua missão principal, mas o centro da sua atenção imediata mudou radicalmente. Os factores chave desta transformação estão resumidos nos capítulos relevantes do Manual.

O objectivo fulcral, consiste em salvaguardar a liberdade e a segurança de todos os seus membros, através de meios políticos e militares, de acordo com o Tratado do Atlântico Norte e com os princípios da Carta das Nações Unidas. A Aliança tem trabalhado, desde a sua constituição, em prol do estabelecimento de uma paz justa e duradoura na Europa, baseada em valores comuns de democracia, direitos humanos e do estado de direito. Este objectivo central da Aliança assumiu um significado renovado desde o fim da guerra-fria pois, pela primeira vez na história do pós-guerra da Europa, a possibilidade de ser alcançado tornou-se uma realidade.

A OTAN representa o elo transatlântico permanente entre a segurança da América do Norte e a segurança da Europa¹⁷. É a expressão prática de um esforço conjunto efectivo entre os seus membros, no sentido de apoiarem os seus interesses de segurança comuns.

O princípio fundamental subjacente à Aliança é um empenho comum na cooperação mútua entre os estados membros, baseada na indivisibilidade da sua segurança. A solidariedade e a coesão no seio da Aliança garantem que nenhum país membro se veja obrigado a contar unicamente com os seus próprios esforços nacionais para lidar com os desafios básicos de segurança. Sem privar os estados membros dos seus direitos e deveres para assumirem as suas responsabilidades de soberania no campo da defesa, a Aliança permite-lhes atingir os seus objectivos essenciais nacionais de segurança através de esforços colectivos. Em resumo, a Aliança é uma associação de estados livres, unidos pela sua determinação em preservar a sua segurança através de garantias mútuas e de relações estáveis com outros países.

O Tratado do Atlântico Norte de Abril de 1949 – que é a base legal e contratual da Aliança – foi constituído no âmbito do Artigo 51 da Carta das Nações Unidas, que reafirma o direito inerente dos estados independentes à defesa individual ou colectiva. Tal como declarado no preâmbulo do Tratado, o objectivo da Aliança é “promover relações pacíficas e amigáveis na Zona do Atlântico Norte”. No entanto, na altura da

¹⁷ Manual da OTAN p. 30

assinatura do tratado, a OTAN tinha por objectivo imediato a defesa dos seus membros contra potenciais ameaças resultantes das políticas e da crescente capacidade militar da antiga União Soviética.

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) fornece a estrutura que permite implementar os objectivos da Aliança. Trata-se de uma Organização inter-governamental, em que os países membros mantêm a sua inteira soberania e independência. A Organização é o fórum de consulta conjunta para quaisquer assuntos que possam querer debater e de tomada de decisões sobre assuntos políticos e militares que afectem a sua segurança. Permite aos seus membros encontrarem as estruturas necessárias para facilitar a consulta e a cooperação entre si, não só nas áreas política, militar, económica e científica como também noutras áreas não militares.

O sentimento resultante de uma segurança igual entre os membros da Aliança, independente das diferenças que possam existir entre as suas características militares nacionais, contribui para a estabilidade da zona euro-atlântica. Cria condições que favorecem a cooperação crescente, não só entre os membros Aliados como entre os membros da Aliança e outros países.

Os meios que a Aliança utiliza para levar a cabo as suas políticas de segurança incluem a manutenção de uma capacidade militar suficiente para prevenir a guerra e para realizar uma defesa eficaz; uma capacidade geral para a gestão de crises que afectem a segurança dos seus membros; e a promoção activa do diálogo com outras nações e uma abordagem cooperativa da segurança Europeia, incluindo medidas que representem progressos nas áreas de desarmamento e de controlo de armamento.

Para atingir este seu objectivo fulcral, ao ser uma Aliança entre nações vinculadas ao Tratado de Washington e à Carta das Nações Unidas, a Aliança executa as seguintes tarefas fundamentais de segurança:

- **Segurança:** Fornecer um dos pilares indispensáveis para um ambiente estável na segurança euro-atlântica, baseada no crescimento de instituições democráticas e no compromisso de procurar resoluções pacíficas para disputas, em que nenhum país possa intimidar ou coagir qualquer outro através da ameaça ou do recurso à força.
- **Consulta:** Tal como definido no artigo 4 do Tratado de Washington, deve servir como um fórum transatlântico essencial de consulta dos Aliados sobre quaisquer questões que afectem os seus interesses vitais, incluindo possíveis desenvolvimentos

que coloquem em risco a segurança dos seus membros, e para uma coordenação adequada dos seus esforços em áreas de interesse comum.

- **Dissuasão e Defesa:** Dissuadir e defender de qualquer ameaça de agressão qualquer estado membro da OTAN, tal como definido nos artigos 5 e 6 do Tratado de Washington.

E para aumentar a segurança e a estabilidade da zona Euro-Atlântica:

- **Gestão de crises:** Permanecer alerta, caso a caso e por consenso, em conformidade com o Artigo 7 do Tratado de Washington, por forma a contribuir para a prevenção de conflitos e se envolver activamente na gestão de crises, incluindo operações de resposta a crises.

- **Parceria:** Promover uma parceria, uma cooperação e um diálogo abrangente com outros países na zona euro-atlântica, com o objectivo de aumentar a transparência, a confiança mútua e a capacidade de uma acção conjunta com a Aliança”.¹⁸

- **As estruturas criadas no seio da OTAN** possibilitam aos países membros coordenarem as suas políticas, para que possam realizar estas tarefas fundamentais. Permitem uma consulta e uma cooperação contínua nos campos político, económico e outros não militares e também a formulação de planos conjuntos de defesa comum; o estabelecimento das infra-estruturas e instalações básicas necessárias para possibilitar as operações das forças militares e acordos para programas de formação e exercícios conjuntos. Subjacente a estas actividades, está uma estrutura civil e militar complexa que envolve pessoal administrativo, de orçamentação e de planeamento, bem como agências constituídas pelos países da Aliança para coordenação de trabalhos em áreas especializadas – por exemplo, as comunicações necessárias para facilitar a consulta política o, comando e controlo das forças militares e o apoio logístico necessário para as sustentar. Esta estrutura encontra-se descrita na parte II.

Desenvolvimentos no Final da Década de 1980¹⁹

No decurso do ano, ocorreram outros acontecimentos de grande importância para o continente Europeu e para as relações internacionais no seu conjunto. No final de 1989 e nas primeiras semanas de 1990, verificaram-se progressos significativos em

¹⁸ Do Conselho Estratégico da Aliança emitido na Cimeira de Washington, em Abril de 1999.

¹⁹ Manual da NATO, P.39-40

relação à reforma dos sistemas políticos e económico da Polónia e da Hungria; e na República Democrática da Alemanha, na Bulgária, na Checoslováquia e na Roménia davam-se passos rumo à liberdade e à democracia, que iriam superar, em muito, todas as expectativas.

A promessa, mantida ao longo de 40 anos para acabar com a divisão da Europa, e consequentemente, com a divisão da Alemanha, tornou-se uma realidade com a queda do muro de Berlim, em Novembro de 1989. Para além do seu simbolismo fundamental, os países membros da Aliança encararam este acontecimento como uma etapa de um processo mais vasto no sentido de uma Europa verdadeiramente unida e livre. O processo estava ainda longe de chegar ao fim e enfrentava numerosos obstáculos e incertezas; no entanto, a evolução conseguida tinha sido rápida e dramática. Na maior parte dos países da Europa Central e de Leste, tinham sido realizadas, ou estavam planeadas, eleições livres; outras divisões estavam a chegar ao fim; instalações de fronteiras repressivas estavam a ser desmanteladas; e, em menos de um ano, a 3 de Outubro de 1990, deu-se a unificação das duas Alemanhas, com o apoio da comunidade internacional e a aprovação do governo soviético, com base num tratado internacional e na escolha democrática de todo o povo alemão.

As reformas realizadas e as perspectivas de se continuarem a verificar provocaram mudanças positivas importantes nas relações dos países da Europa Central e de Leste com a comunidade internacional, abrindo as portas para um novo diálogo, enriquecido, entre estes e o Ocidente, diálogo esse que, em vez do medo e do confronto, trazia uma esperança real e apresentava propostas práticas para a cooperação, em substituição das polémicas e da estagnação.

Nenhuma destas mudanças se deu sem dificuldades e, tal como o confirmaram os acontecimentos na antiga União Soviética e noutras partes da Europa Central e de Leste, podiam levantar novas preocupações quanto à estabilidade e à segurança. As reformas audazes introduzidas na União Soviética implicaram não só novos desafios, como também, vários problemas internos. Por outro lado, o negro panorama económico e as grandes dificuldades sentidas em muitos dos países da Europa Central e de Leste, com a transição de um governo autoritário e de uma economia centralizada para uma democracia pluralista e para uma economia de mercado livre, contribuía para a incerteza das previsões políticas, sujeitando-as a revisões constantes.

Ao longo desse período, a OTAN continuou a desempenhar um papel chave, fornecendo um quadro de consulta e de coordenação de políticas entre os seus países membros, no sentido de diminuir os riscos de crises que pudessem afectar os interesses comuns de segurança. A Aliança continuou a desenvolver esforços para pôr fim aos desequilíbrios militares; para imprimir uma maior abertura aos assuntos militares; e para construir uma base de confiança através de acordos de armamento que, apesar de radicais, fossem equilibrados e verificáveis, através da adopção de medidas de verificação e de mais contactos a todos os níveis.

II. De Maastricht a St. Malo: O início da Política Europeia de Segurança e Defesa

A queda do muro de Berlim veio criar uma nova estratégia na área da segurança e defesa, à qual a NATO e a EU tiveram que adaptar as suas estruturas político-militares.

Agora, que o perigo Soviético se tinha fragmentado, a NATO quase não tinha razão de ser. Por isso, havia necessidade de dar alguns passos na revisão do seu conceito estratégico, o que aconteceu logo em Novembro de 1991. O conflito dos Balcãs iria criar essa oportunidade e, logo em 1995, a NATO intervém na Bósnia²⁰, já não com o objectivo de defender a integridade territorial de um dos seus membros, que tinha sido o objectivo com que foi criada, mas, agora, com a finalidade de ajudar a restaurar a paz a um território que podia constituir um foco de instabilidade para a própria Europa Ocidental.

Também surgiu uma nova preocupação com o novo cenário. Havia necessidade de partilhar as responsabilidades militares entre Europeus e Americanos, o que levou a que na Conferencia de Berlim de 1996, fosse consagrada a Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD) no seio da NATO.

Mas os Europeus também tinham vindo a ter um papel mais importante e activo em relação à sua segurança fora do contexto da NATO. Em Junho de 1992, o conselho da UEO, reunido na cidade de Petersberg, previu a possibilidade de intervenção militar em acções que extrapolavam a defesa colectiva para a qual a UEO tinha sido criada. As chamadas “missões de Petersberg”, seriam efectuadas por unidades militares dos Estados membros, sob o comando da UEO, mas com recurso a meios da NATO, e englobavam «...missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção de Paz e missões de forças de combate para gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da Paz».²¹

²⁰ A operação Deliberate Force, iniciada a 30 de Agosto de 1995, foi a primeira campanha aérea da NATO nos Balcãs, que se mostrou fundamental para obrigar as facções, nomeadamente os Sérvios, a sentarem-se à mesa das negociações e a assinarem, em 21 de Novembro de 1995, os Acordos de Dayton.

²¹ N° 4/11 da Declaração de Petersberg, assinada em 19 de Junho de 1992. “Humanitarian and rescue tasks; Peacekeeping; Tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking”.

Em sete de Fevereiro desse mesmo ano, a Europa unia-se politicamente através de um Tratado que ficará para sempre ligado à sua História e que revolucionaria a forma como a Europa unida se via a si própria e também como era vista do exterior: através do Tratado de Maastricht, ou Tratado da União Europeia (TUE) como é também conhecido, criava-se a União Europeia e os seus três pilares. O primeiro compreendia as três comunidades económicas já existentes do antecedente: Comunidade Económica Europeia (CEE), Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), e Comunidade Europeia de Energia Atómica (CEEA); o segundo criava uma política Externa e de Segurança Comum (PESC); e o terceiro englobava a Justiça e os Assuntos Internos (JAI)²². As comunidades transformadas em União em diversos domínios, como sejam o das «relações externas, de segurança, de economia e de desenvolvimento...» (artº c do TUE). Isto seria possível através da adopção de posições comuns e da execução de acções comuns (artº J.2 e J.3 do TUE, respectivamente)²³.

Ao nível da segurança, o Tratado de Maastricht determinava que a PESC abrange-se «...todas as questões relativas à segurança da União Europeia...» (nº1 do artºJ.4 do TUE)²⁴. Prevendo a definição a prazo de uma política de defesa comum, que se apoiaria na UEO para preparar e executar as decisões e acções da União nesta área²⁵. Pretendia-se que no futuro se possibilitasse à Europa ter uma defesa comum.

O conflito da ex-Jugoslávia veio pôr à prova todas estas intenções e dar origem a um conjunto de decisões cruciais para o desenvolvimento da segurança e defesa na Europa.

Em Junho de 1991, a Eslovénia tinha abandonado a federação Jugoslava. Na mesma altura, a Croácia proclama a declaração da Independência. A Sérvia tenta manter a federação a todo o custo. A Bósnia-Herzegovina começa a desagregar-se num conflito político-étnico-religioso.

A EU vê-se completamente incapaz, política e militarmente, de intervir num conflito que decorria na própria Europa e não num qualquer “longínquo” Estado

²² Actualmente com o nome de Cooperação policial e Judicial em assuntos Criminais.

²³ No Tratado de Nice as “posições comuns” e as “acções comuns” encontram-se nos art.º, 14º, 15º e 19º.

²⁴ Corresponde no Tratado de Nice ao art.º17º, embora com alterações em relação à UEO.

²⁵ A transformação da UEO no pilar de segurança europeia era defendida por alguns países liderados por Paris/Bona (entre os quais estava a Espanha), com a oposição a ser liderada pela Inglaterra (que tinha o apoio Português).

Africano ou do Médio Oriente, conflito esse que só terminou com a intervenção da NATO em 1994-95.

Acordada de uma forma abrupta com a percepção desta dura e triste realidade e perante a sua própria inacção, a Europa decide reagir. Em 2 de Outubro de 1997, e no Tratado de Amesterdão²⁶, reforça a ideia de uma maior ligação com a UEO, inclusive visando a sua integração na União: «...a União incentivará o estabelecimento de relações institucionais mais estreitas com a UEO, na perspectiva da eventualidade de integração da UEO na União, ...», proporcionando-lhe «... o acesso a uma capacidade operacional...», mas também apoiando-a na «...definição dos aspectos da Política Externa e de Segurança Comum relativos à Defesa...» (nº1 do artº J.7 do Tratado de Amesterdão).

A intenção era usar esta organização como “braço armado” da União, nomeadamente nas “missões de Petersberg” (que foram incorporadas no nº2 do artº J.7 deste Tratado), fornecendo-lhe assim uma capacidade operacional. Isto em cooperação com a NATO, até porque dela dependia, por exemplo, em termos dos meios de Comando e Controlo que seriam colocados ao seu dispor. Por essa razão, não se estava perante uma ruptura com a NATO, até porque o Tratado salvaguardava a existência das obrigações que alguns Estados-Membros tinham para com a Aliança Atlântica (nº1 e nº4 do artº J.7).

Igualmente importante foi a introdução neste Tratado da figura da cooperação reforçada, que possibilita a cooperação entre os Estados Membros, mas de uma forma diferenciada, desde que a intenção fosse a de favorecer a realização dos objectivos da União Europeia.

Mas a incapacidade interventora político-militar da EU, verificada na Bósnia-Herzegovina, no início da década de 90, viria a repetir-se, em 1997, com a questão da Kosovo. Nem a política externa europeia foi capaz de impedir a expansão dos conflitos, nem os esforços que se vinham fazendo desde o início dos anos 90, no sentido de fornecer uma capacidade militar efectiva à UEO, surtiram o efeito pretendido.

Por outro lado, a incapacidade da UEO em responder aos desafios lançados pela crise dos Balcãs levou ao seu abandono como “braço armado” da UE. Além da sua dependência dos meios da NATO, esta organização debatia-se com outros problemas

²⁶ <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11997D/htm/11997D.htm> (última consulta a 12 de Julho de 2009).

deveras complicados de ultrapassar: entre eles, refere-se, o facto de que a trilogia NATO-UEO-UE exigia uma complexa coordenação na gestão dos membros não coincidentes entre estas três organizações.

Assim, ao abandonar-se a ideia da UEO integrada na UE, evitaram-se estes problemas e criava-se uma estrutura de raiz que envolveria todos os Estados-membros (incluindo Estados não pertencentes à NATO e Estados neutrais), actuando numa base de igualdade e através de um processo de tomada de decisão que acautelaria os interesses de segurança de todos.

A criação de novas estruturas teria naturalmente que ser feita de comum acordo entre todos os Estados-membros, logo facilitando futuras decisões, ao mesmo tempo que a discussão à volta destes temas contribuiria de forma decisiva para o fomento de uma cultura de segurança e defesa tão necessária para a Europa. A previsão da adesão de novos Estados-membros e a necessidade de garantir um consenso em matéria de segurança imprimiam, igualmente, uma necessidade de estruturas formais aceites e envolvendo todos os membros, efectivos ou futuros.

Por outro lado, cresciam as divergências entre os europeus (nomeadamente franceses e ingleses) e os norte-americanos em relação ao papel que a União Europeia e os seus membros deveriam ter no seio da Aliança Atlântica, com os Europeus a convencerem-se de que os EUA não estariam tão interessados no processo de “europeização” da NATO, mas antes no alargamento a Leste e também na “globalização” da Aliança Atlântica²⁷.

Estando a França e a Grã-Bretanha entre as principais potências militares da Europa, tanto na NATO como na UEO, as suas posições nestas matérias constituíam um importante factor de influência. O Governo Britânico, que, até 1998, era quem mais se opunha aos projectos de uma defesa europeia, vai encetar uma mudança de atitude. Durante a Guerra-Fria, tinha desenvolvido uma política externa orientada para o estreitar e fortalecer dos laços entre os dois lados do Atlântico e onde o Reino Unido se via como tendo um papel preponderante. Mas a situação internacional tinha mudado e a Jugoslávia era disso um triste exemplo. Tony Blair seria eleito em 1997, tendo durante a sua campanha defendido um posicionamento para a Grã-Bretanha mais central, em relação às políticas europeias, inclusive na área da segurança e defesa, onde este antevia

²⁷ Leitão Augusto Rogério, “A Política Europeia de Segurança e Defesa: Que Futuro?”, *Estratégia-Revista de Estudos Internacionais*, nº 18/19, p.338.

um papel de liderança. De igual modo, não terá sido indiferente o facto de a política externa americana ter vindo a tomar um cariz cada vez mais unilateralista.

Por seu lado, a França tinha tido sempre uma atitude mais “autónoma” em relação aos EUA e, embora fosse membro fundador da NATO, tinha abandonado a estrutura integrada de comando militar em 1966 (entre outras, refira-se a divergência com os Americanos em 1997, devido ao Comando Sul da Aliança).

A alteração da realidade geo-estratégica internacional, a reestruturação da NATO com a necessidade de maior participação europeia na segurança e defesa e a crise dos Balcãs, que deixou a nu as limitações políticas e militares da Europa (e da UEO), levaram a que franceses e britânicos se reunissem em Saint-Malo, a 3 e 4 de Dezembro de 1998, para produzir uma declaração que iria alterar para sempre o rosto da segurança e defesa da Europa. Através desta declaração, defenderam que a UE devia ser dotada de uma «...capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and readiness to do so, in order to respond to international crises...»²⁸. Este documento refere ainda que os compromissos de defesa colectiva assumida pelos Estados-membros devem ser respeitados, nomeadamente os com a NATO, de forma a contribuir para a vitalização da Aliança Atlântica renovada que continua a constituir o fundamento da defesa colectiva dos seus membros. Também refere que «... where the Alliance as a whole is not engaged...» a União Europeia deve poder contar com meios militares adequados, que poderão ser capacidades militares previamente designadas dentro do pilar europeu da NATO ou meios nacionais e multinacionais fora do quadro da NATO.

As reacções a esta declaração não se fizeram esperar. Através de um comunicado da Secretaria de Estado Madeleine Albright²⁹, os EUA demonstraram publicamente que apoiavam a necessidade de atribuir maior responsabilidade à Europa no respeito à sua segurança e defesa, mas também reforçaram a ideia de que a forma de o fazer não devia levar a um afastamento entre os dois lados do Atlântico (com implicações para a própria eficácia da NATO). Estas preocupações teriam igualmente espelho no “velho continente”.

²⁸ [Http://www.cdeum.uminho.pt/pt/pec-doc/1-multipart.º-xF8FF-11-Stmalo3x1198.doc](http://www.cdeum.uminho.pt/pt/pec-doc/1-multipart.º-xF8FF-11-Stmalo3x1198.doc) (última consulta a 12 de Julho de 2009).

²⁹ Financial Times, 7 de Dezembro de 1998, p.7.

III.A Convenção Europeia sobre o Futuro da Europa

O processo que conduziu à criação de uma Convenção Europeia, foi iniciado em Dezembro de 2000 por uma declaração anexa ao Tratado de Nice intitulada “Declaração respeitante ao futuro da União”. Esta declaração respeitante propunha prosseguir a reforma institucional, para além dos resultados obtidos durante a Conferência intergovernamental 2000 (CIG 2000) de acordo com um processo em três etapas: o lançamento de um debate sobre o futuro da União Europeia, uma Convenção sobre a reforma institucional, cuja realização foi decidida no Conselho Europeu de Laeken em Dezembro de 2001, e a convocação de uma CIG em 2004.³⁰

Esta Convenção, em conformidade com o texto da “Declaração de Laeken” que a criou, devia examinar quatro questões-chave respeitantes ao futuro da União: a delimitação das competências, a simplificação dos Tratados, o papel dos Parlamentos nacionais e o estatuto da Carta dos Direitos Fundamentais. Para o efeito, o calendário dos trabalhos da Convenção previa três fases: uma fase de escuta, uma fase de análise e uma fase de redacção. No final da última fase, devia ser proposto um texto único de carácter constitucional. Esse documento deveria servir de ponto de partida para as negociações da CIG realizadas pelos Chefes de Estado e de Governo, aos quais compete, em última análise, toda e qualquer decisão relativa à revisão dos Tratados. A 18 de Julho de 2003, é apresentado o oficialmente o projecto do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa à Presidência italiana, através da Declaração de Roma.

Apesar das recusas francesas e holandesas terem implicado, indubitavelmente, o abandono da Constituição Europeia, tal como a conhecemos, na prática tem-se implementado muito do que esta previa para a PESC, como por exemplo, o Comité Político e de Segurança, o Comité Militar, o Estado-Maior Militar, o Centro de Satélite, os “Battle Groups”, a Agência Europeia de Defesa ou o recurso a cooperações estruturadas permanentes, como pode ser considerado exemplo a Força Europeia de Gendarmerie. É, por isso, conveniente aprofundar um pouco mais as alterações à PESC/PESD previstas na Constituição, para que seja possível vislumbrar o que poderá

³⁰ http://europa.eu/scadplus/glossary/european_pt.htm (última consulta a 9 de Junho de 2009)

ser introduzido num próximo tratado. Antes, no entanto, é necessário verificar todo o contexto envolvente do trabalho que levou à formulação desse documento, bem como ao seu posterior abandono.

A Convenção Europeia sobre o futuro da Europa era composta por diversos grupos de trabalho, sendo o **Grupo de Trabalho VIII**, liderado pelo Comissário Michel Barnier³¹, quem se encarregou da área da defesa. Este grupo de trabalho apresentou, em Dezembro de 2002, o seu relatório final, onde é possível identificar as seguintes recomendações³²:

- ✦ Criar condições para uma cooperação mais estreita entre os Estados-membros nas matérias relacionadas com a defesa e assuntos militares, por exemplo, através de cooperações reforçadas/estruturadas;
- ✦ Incluir nas missões de Petersberg outras tarefas, como, por exemplo, “acções conjuntas em matéria de desarmamento”, “prevenção de conflitos”, “apoio na luta contra o terrorismo”, “conselho e assistência em assuntos militares” e “operações de estabilização de conflitos”;
- ✦ Criar uma Agência Europeia de Armamentos e investigação;
- ✦ Introduzir no Tratado uma Cláusula de Solidariedade que incentivasse a ajuda entre os Estados-membros, aquando da ocorrência de catástrofes naturais ou humanitárias.

O espaço temporal existente entre a apresentação do relatório final do Grupo de Trabalho III e a apresentação da proposta da *Constituição Europeia* pela *Convenção* à Presidência da União Europeia levou a algumas alterações decorrentes, em grande parte, da crise iraquiana de 2002/2003 e de diversas iniciativas que se desenvolveram paralelamente³³, das quais se apresentam de seguida as mais significativas.

A 22 de Janeiro de 2003, a *Declaração Comum Franco-Germânica* reafirma a intenção de desenvolver a PESD em várias áreas, tendo inclusive proposto a criação de uma “União Europeia de Segurança e Defesa”. Como objectivos, apontava a melhoria

³¹ Neste grupo de trabalho a Dr.^a Eduarda Azevedo foi a representante da Assembleia da República e o Dr. Manuel Lobo Antunes foi o representante do Governo português.

³² CONV 461/02

³³ Esperança da Silva, “A evolução da PESD no âmbito da Convenção Europeia e Conferência Intergovernamental” in *Súmula nº 83 do Departamento de Relações Multilaterais*.

das capacidades militares dos Estados-membros, o desenvolvimento nos povos europeus de uma cultura de Segurança e Defesa e a criação de uma política europeia de armamentos, entre outros. De salientar que se considerava estar assim a reforçar o pilar da Aliança.

A 29 de Janeiro desse ano, Dinamarca, Espanha, Hungria, Itália, Polónia, Portugal, República Checa e Reino Unido expressaram, num documento intitulado “ A Europa e a América devem permanecer unidas” “também conhecida como a *Carta dos oito*), o seu apoio à política externa americana em relação à crise iraquiana.

A 4 de Fevereiro de 2003, franceses e britânicos reconhecem, na *Cimeira Franco-Britânica de Le Touquet*, a necessidade de se criar uma agência europeia de armamentos. Nesta cimeira, é igualmente reconhecido o princípio da solidariedade entre os estados-membros aquando de ataques terroristas.

A 17 de Março do mesmo ano, são assinados os acordos *Berlim Plus*, entre a UE e a Nato, a que nos referimos mais à frente.

A 27 de Março de 2003, o parlamento Europeu defende, no relatório da Comissão dos Assuntos Externos, dos Direitos do Homem, da Segurança Comum e da Política de defesa, o desenvolvimento da PESC/PESD como factor essencial para tornar a EU «...uma actor independente na cena mundial e continuar a ser um parceiro fiável das relações transatlânticas...»³⁴ , ou seja, “aliada mas não alinhada”, tal como foi apresentada à opinião pública na altura. Entre as propostas destacam-se a criação de cooperações específicas em matéria de defesa, a incorporação no Tratado de uma Clausula de Solidariedade e de uma Cláusula de Defesa Colectiva, e a reformulação das missões de Petersberg.

A 29 de Abril de 2003, belgas e luxemburgueses juntam-se a alemães e franceses³⁵ na proposta de criação de uma “União Europeia de segurança e Defesa” (*Cimeira dos quatro*). Entre outras coisas, defendiam também a introdução no Tratado da *Constituição Europeia* de novas missões, de uma Cláusula de Solidariedade e Segurança Comum, de cooperações mais estreitas no domínio da defesa e de uma Agência Europeia para o desenvolvimento das capacidades militares.

³⁴ A5-0111/2003 (Final)

³⁵ Eram os quatro países mais opositores da estratégia americana para o Iraque, pelo menos no domínio publico.

A 12 de Junho de 2003, ainda com a Operação Concórdia a decorrer na FYROM, a EU lança a primeira operação militar fora do continente europeu, a **EUFOR Artemis**, que decorrerá na República Democrática do Congo até Setembro desse ano.

A 18 de Julho de 2003, a Convenção apresenta oficialmente à Presidência italiana, através da Declaração de Roma, o projecto do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa³⁶.

A 20 de Setembro de 2003, na tentativa de aproximar as posições defendidas pela Inglaterra e pela França-Alemanha no que respeita à PESD (cujas divergências tinham atingido o auge durante a crise iraquiana), decorreu em Berlim o encontro tripartido Schroeder-Chirac-Blair, tendo-se chegado a um acordo em três pontos fulcrais:

- A Nato é a principal estrutura de “defesa colectiva”e, por isso o desenvolvimento da PESD terá de ser visto como um reforço do “pilar europeu da Aliança”;
- Existe uma necessidade efectiva de se criarem órgãos militares europeus que sejam conjuntos autónomos e permanentes;
- O desenvolvimento da PESD terá de avançar, mesmo que para isso seja necessário recorrer a “cooperações estruturadas”.

No *Conselho Europeu de 12 de Dezembro de 2003*, a **Estratégia Europeia de Segurança** é aprovada, tendo este documento sido intitulado “Uma Europa segura num mundo melhor”. Esta Estratégia, que será abordada mais à frente, assenta em três áreas consideradas fundamentais:

- A necessidade de a EU actuar ao nível da PESD e em conjunto, de uma forma mais activa, mais coerente e mais capaz;
- O reconhecimento de que a segurança global é condição prévia para o desenvolvimento da própria Europa;
- A definição de que os objectivos estratégicos da União Europeia são: enfrentar das principais ameaças, criar a segurança na vizinhança da Europa e apostar numa ordem internacional baseada num multilateralismo efectivo.

A 11 de Março de 2004, a UE vê-se confrontada, pela primeira vez, com o terrorismo transnacional no seu território e, face aos **atentados de Madrid**, perde a

³⁶ A primeira parte foi apresentada no Conselho Europeu de Salónica.

ilusão, principalmente junto à opinião pública, de que se consegue manter isolada deste flagelo do início do século XXI.

No Conselho Europeu de 18 de Junho de 2004, é **adoptado o tratado que estabelece uma Constituição para a Europa** (o texto final é assinado oficialmente pelos chefes de Estado ou de Governo de Roma, no dia 29 de Outubro desse ano).

Cerca de um ano depois³⁷ **franceses e holandeses rejeitavam em referendo a *Constituição Europeia***, lançando a Europa numa profunda crise política da qual ainda hoje tenta recuperar e levando a que os chefes de Estado e de Governo apelassem a um período e de reflexão que permitisse realizar um amplo debate em todos os Estados-membros, com a participação da sociedade (cidadãos, parceiros sociais, parlamentos nacionais, partidos políticos, etc).

No Conselho Europeu de Junho de 2006, os líderes dos Estados-membros reconheceram, **que o Tratado Constitucional**, tal como foi adoptado pelo Conselho Europeu de 18 de Junho de 2004, **não mais seria implementado**. Concordaram em utilizar da melhor forma as possibilidades oferecidas pelos Tratados existentes, ao mesmo tempo que marcavam um calendário de actividades mais alargado, com o objectivo de salvar o essencial desse tratado (partindo do princípio de que as medidas necessárias terão de ser tomadas, o mais tardar, no segundo semestre de 2008).

A Convenção Europeia

O processo que conduziu à criação de uma Convenção Europeia³⁸ foi iniciado em Dezembro de 2000 por uma declaração anexa ao Tratado de Nice intitulada "Declaração respeitante ao futuro da União". Esta declaração propunha prosseguir a reforma institucional para além dos resultados obtidos durante a Conferência Intergovernamental 2000 (CIG 2000) de acordo com um processo em três etapas: o lançamento de um debate sobre o futuro da União Europeia, uma Convenção sobre a reforma institucional, cuja realização foi decidida no Conselho Europeu de Laeken em Dezembro de 2001, e a convocação de uma CIG em 2004.

Esta Convenção, em conformidade com o texto da "Declaração de Laeken" que a criou, devia examinar quatro questões-chave respeitantes ao futuro da União: a

³⁷ O referendo francês e o referendo holandês foram, respectivamente, a 29 de Maio e 1 de Junho de 2005

³⁸ http://europa.eu/scadplus/glossary/european_convention_pt.htm

delimitação das competências, a simplificação dos Tratados, o papel dos Parlamentos nacionais e o estatuto da Carta dos Direitos Fundamentais. Para o efeito, o calendário dos trabalhos da Convenção previa três fases: uma fase de escuta, uma fase de análise e uma fase de redacção. No final da última fase, devia ser proposto um texto único de carácter constitucional. Esse documento devia servir de ponto de partida para as negociações da CIG realizadas pelos Chefes de Estado e de Governo, aos quais compete, em última análise, toda e qualquer decisão relativa à revisão dos Tratados.

A reunião inaugural da Convenção foi realizada em 28 de Fevereiro de 2002. Os seus trabalhos terminaram em 10 de Julho de 2003, depois de ter chegado a um acordo sobre uma proposta de Constituição Europeia.

A criação desta Convenção representou um fenómeno inédito na história da União Europeia, na medida em que as CIG anteriores nunca tinham sido precedidas de uma fase de debate aberto e transparente para todas as partes interessadas. Em 18 de Junho de 2004, a Conferência Intergovernamental, reunida a nível dos Chefes de Estado ou de Governo, chegou a um acordo sobre o projecto de Constituição Europeia elaborado pela Convenção.

IV. Instituições e Forças da Política Europeia de Segurança e Defesa³⁹

Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia

Em 20 de Julho de 2001, o Conselho da EU aprovou a criação do Instituto de Estudos da Segurança da União Europeia⁴⁰. As infra-estruturas iniciais basearam-se no antigo Instituto autónomo em que o seu director e os seus investigadores gozam de total liberdade intelectual nos seus projectos de investigação. Tem como objectivo desenvolver uma cultura europeia de segurança, promovendo os interesses da união e assim contribuindo para o desenvolvimento da PESD. Para isso, actua de três formas:

- Investigar e debater os principais assuntos de segurança e defesa com interesse para a EU;
- Proporcionar uma análise prévia destes assuntos ao conselho da EU e ao Alto Representante para a PESD;
- Desenvolver o diálogo transatlântico em todos os assuntos de segurança com os EUA e Canadá.

O seu órgão máximo é constituído por um representante de cada estado-membro e por um representante da comissão, sendo presidido pelo Alto-Representante para a PESD. Reunindo-se pelo menos duas vezes por ano, este órgão é responsável pela nomeação do director do Instituto, bem como pela aprovação do plano anual de actividades e do respectivo orçamento. A supervisão política das actividades do Instituto é da responsabilidade do comité Político de Segurança.

Centro de Satélites da União Europeia⁴¹

O Centro de Satélites⁴² é considerado pela EU como um instrumento essencial para o fortalecimento da PESC/PESD, tendo sido criado por decisão do Conselho em 20 de Julho de 2001⁴³ e ficado operacional no primeiro dia do ano de 2002.

³⁹ Transitou da extinta UEO

⁴⁰ ISS-EU; disponível em: <http://www.iss.europa.eu/> consulta efectuada em 27/05/2009

⁴¹ Transitou da extinta UEO

⁴² EUSC; disponível em: <http://www.eusc.org/>

⁴³ Decisão do conselho 2001/555/PESC;

Embora também conduza projectos de investigação e desenvolvimento e ministre cursos de formação, tem como objectivo principal produzir informações através da análise da observação espacial da superfície terrestre, auxiliando assim o processo de tomada de decisão da EU nas áreas respeitantes à PESC (e PESD), nomeadamente nas funções de prevenção de conflitos e monitorização de crises.

Entre outras capacidades, destaca-se a de poder providenciar informação sobre a verificação do cumprimento de acordos, o controlo de proliferação de armamento, a vigilância marítima, a monitorização ambiental (incluindo catástrofes naturais ou não) e o apoio ao cumprimento das missões de Petersberg.

A Comissão e os Estados-membros podem efectuar pedidos ao Centro de Satélites, através do Alto responsável pela PESD. Da mesma forma podem proceder outras organizações internacionais, como a ONU, a OSCE ou a NATO. Estados europeus não membros da EU mas membros da NATO e estados candidatos à EU também podem efectuar pedidos ao Centro de Satélites, podendo inclusive envolver-se nas suas actividades, mediante o cumprimento de condições específicas definidas num anexo ao documento do Conselho que criou o Centro de Satélites.

Tal como sucedeu com o ISS-EU, também a UEO forneceu as infra-estruturas iniciais deste Centro, que se situam em Espanha, na localidade de Torrejón de Ardoz (perto de Madrid). O órgão máximo, o director do centro e a supervisão política tem um funcionamento semelhante ao ISS-EU.

Agência Europeia de Defesa

A *Constituição Europeia* previa a criação de uma agência⁴⁴ que desenvolvesse a sua actividade «(...) no domínio do desenvolvimento das capacidades de defesa da investigação, da aquisição e dos armamentos (...)»⁴⁵

Em 12 de Julho de 2004, por decisão do conselho, foi criada uma agência com este intuito, cujo nome adoptado foi Agência Europeia de Defesa⁴⁶. Esta agência começou a funcionar em 2005 e o seu órgão máximo, o chefe do executivo e a supervisão política funcionam de forma semelhante ao ISS-EU e ao EUSC.

⁴⁴ <http://www.eda.europa.eu/> consulta 27/05/2009

⁴⁵ In nº 3 do art.º I-41 e art.º 311 da Constituição Europeia.

⁴⁶ E.D.A.

Tem como missão, «(...) *support the council and the member states in their effort to improve the EU's defence capabilities in the field of crisis management and to sustain the ESDP as it stands now and develops in the future (...)*» Para isso actua nas seguintes áreas:

- **Desenvolvimento das capacidades de defesa**, por exemplo identificando os requisitos necessários às capacidades futuras ou coordenando a implementação do ECAP;
- **Incentivo à cooperação dos Estados-membros em matéria de armamento**, por exemplo, propondo novos projectos de cooperação bilateral ou coordenando os já existentes, tentando garantir a interoperabilidade entre os materiais;
- **Desenvolvimento de indústrias e de um mercado de defesa fortes**, por exemplo, desenvolvendo e harmonizando a legislação europeia nesta área ou procurando uma interdependência entre as agências de defesa dos países europeus que permita a especialização e evite a duplicação;
- **Aumentando as capacidades de Investigação e Tecnologia**, por exemplo, estabelecendo prioridades conjuntas de investigação.

Colégio Europeu de Segurança e Defesa

A 18 de Julho de 2005, o conselho criou o Colégio Europeu de Segurança e Defesa⁴⁷. Na sua génese está uma ideia lançada na conferência Franco Alemã de 2000, mas que só foi verdadeiramente impulsionada a partir da Cimeira dos quatro (Abril de 2003) e após um curso-piloto desenvolvimento durante o ano de 2004, que teve as suas linhas gerais estabelecidas com base na Estratégia Europeia de Segurança, assinada em Dezembro de 2003.

Ao contrário das três agências já referidas, este Colégio não tem propriamente uma estrutura física permanente. Em vez disso, organiza-se «(...) *as a network between national institutes, colleges, academies and institutions within the EU dealing with security and defence policy issues and the European Union Institute for Security Studies (ISS-EU) with close links to the EU Institutions(...)*». Por outras palavras, organiza-se em coordenação em coordenação com as várias instituições da EU e dos Estados –

⁴⁷ E.S.D.C. , decisão do conselho 2005/575/PESC

membros que desenvolvem o seu trabalho em assuntos relacionados com a PESD e ministra cursos a funcionários civis e militares da EU e dos Estados-membros que trabalham nesta área⁴⁸. Estes cursos têm o objectivo de proporcionar a esses funcionários uma compreensão comum sobre o tema da segurança e defesa (bem como promover contactos entre os profissionais desta área) e são de dois tipos: cursos de orientação de pequena duração e um curso anual de alto nível. Este curso anual é organizado em cinco módulos e recorre ao *e-learning* para ministrar as aulas, tendo cada módulo ainda uma semana de aulas presenciais que são efectuadas nos diferentes institutos dos diferentes países com os quais o Colégio trabalha.

Como órgão máximo tem um Comité Director que reúne um representante de cada um dos Estados membros e é responsável pela direcção das actividades gerais de formação. Este comité é assistido por um Conselho Académico Executivo constituído por representantes dos institutos com os quais trabalha e que garante a qualidade das actividades de formação. Além disto, apenas dispõe de um pequeno Secretariado permanente em Bruxelas sediado no Secretariado – Geral do Conselho.

O “Headline Goal 2010” e os “Battle Groups”

O reconhecimento pelo Conselho, em Maio de 2003, das lacunas ainda existentes nas capacidades militares da União Europeia e a aprovação da Estratégia Europeia de Segurança, em Dezembro de 2003, levaram a que fosse determinado pelo conselho de Assuntos Gerais a 17 de Maio de 2004 (e abraçado pelo Conselho Europeu de Junho de 2004) um novo objectivo a atingir em 2010: “Headline Goal 2010”.

Com este novo objectivo, os estados membros esperam « (...) to be able by 2010 to respond with rapid and decisive action applying a fully coherent approach to the European Union... the EU must be able to act before a crisis occurs and preventive engagement can avoid that a situation deteriorates(...)». Ou seja, propõem-se conseguir actuar em todo o espectro das operações de gestão de crises, pretendendo ter a capacidade, até 2010, de actuar de uma forma rápida e decisiva, e assim contribuir para a sua afirmação como “actor global”, que, como reconheceram na *Estratégia Europeia de Segurança*, a União Europeia já o era. Para o conseguir, os Estados membros vão

⁴⁸ Normalmente provenientes dos Ministérios da Defesa, dos Negócios Estrangeiros ou de instituições governamentais de cariz académico, como é o caso do Instituto de Defesa Nacional (IDN) Português

concentrar os seus esforços no desenvolvimento de três capacidades fundamentais: Interoperabilidade, projecção e sustentabilidade. O meio a utilizar, por excelência, para conseguir uma Capacidade de Reacção Imediata serão os “*Battle Groups*”.

O “*Headline Goal 2010*” pretende que a EU tenha capacidade de tomar a decisão para o início de uma operação de gestão de crises, no espaço de 5 dias, a contar da aprovação do conceito da operação pelo Conselho, e também que tenha a capacidade de projectar as suas forças (ou parte) para o teatro de operações em causa, até 10 dias após a decisão. Neste sentido, foi igualmente dada grande relevância ao transporte aéreo, terrestre e naval estratégico, que pretende que seja totalmente operacional até 2010.

Foram também estipuladas metas específicas a atingir, das quais se destacam as seguintes:

- Atingir em 2010 a capacidade necessária, com total eficiência, em termos de transporte estratégico (aéreo, terrestre e naval);
- Desenvolver totalmente até 2007 os “*Battle Groups*”;
- Desenvolver equipamentos e meios de comunicação compatíveis entre si, que permitam melhorar a performance aos vários níveis de comando e controlo;
- Estabelecer os critérios que as forças nacionais dos Estados-membros inseridas no “*Headline Goal*” têm de cumprir, nomeadamente em termos de projecção e de treino multinacional.

A 22 de Novembro de 2004, os Ministros da Defesa dos estados-membros reuniram-se numa conferência, em Bruxelas, e aprovaram a Declaração das capacidades Militares Europeias. Nesta *Declaração* reafirma-se a intenção de cumprir os objectivos propostos pelo “*Headline Goal 2010*”, apresenta-se uma avaliação à implementação do ECAP desde 2001 até 2004 (que serviu de base para este novo “*Headline Goal*”), estabelece-se uma “abordagem global para a projecção de forças⁴⁹” e definem-se os primeiros “*Battle Groups*”, a serem constituídos através do oferecimento de forças por parte dos Estados-membros que se indicam a seguir:

1. França;
2. Itália;
3. Espanha;

⁴⁹ Global Approach on Deployability

4. Reino Unido;
5. França, Alemanha, Bélgica, Luxemburgo e, eventualmente Espanha;
6. França e Bélgica;
7. Alemanha, Holanda e Finlândia; Alemanha, Áustria e República Checa;
8. Itália, Hungria e Eslovénia;
9. Itália, Espanha, Grécia e Portugal;
10. Polónia, Alemanha, Eslovénia, Letónia e Lituânia;
11. Suécia, Finlândia e Noruega (como não membros);
12. Reino Unido e Holanda

Estes “*Battle Groups*”⁵⁰ são forças constituídas por 1500 militares (escalão batalhão), que dispõem de meios de Apoio de Combate e de Apoio de Serviços capazes de lhes garantir uma autonomia para desempenhar alguns tipos de operações, até 30 dias, sem serem reabastecidos (ou quatro/seis meses, caso o sejam).

Pretende-se que a EU tenha capacidade de, a partir de 2007, iniciar e manter duas operações de BG ao mesmo tempo. Para que isto seja possível, é necessário dispor de pelo menos 8 BG, permitindo assim efectuar uma rotação de 4 em 4 meses tal como exigidos pelos “*Standards and criteria*”.

È importante referir que, o facto de a maioria dos “*Battle Groups*”, ser multinacional, e tendo em consideração que estamos na presença de escalões considerados como de pequena unidade, vai, certamente trazer problemas de ordem prática, como seja o resultante da diferença da língua, da interoperabilidade dos meios de Comando e Controlo e até das diferentes restrições constitucionais existentes nos vários países em relação à utilização das suas forças militares, inclusive ao nível tático. Por outro lado, a experiência futura a adquirir aquando da participação em conjunto em operações militares vai certamente contribuir para a procura de soluções para estes (e outros) problemas.

⁵⁰ BG

Força Europeia de *Gendarmerie*

A 17 de Setembro de 2004, foi assinada em Noordwijk (Holanda) uma declaração de Intenções entre os Ministros da Defesa de França, Espanha, Itália, Portugal e Holanda, com o objectivo de se criar uma Força Europeia de *Gendarmerie*⁵¹.

Tornada operacional a 20 de Julho de 2006, através de uma declaração do seu Comité Interministerial de Alto Nível⁵², a EGF tem como objectivo principal ampliar a capacidade da UE para conduzir todo o espectro de missões policiais, no âmbito das Operações de Gestão de Crises, em Teatros de Operações⁵³ complexos. Para isso, recorrem ao uso de forças de segurança com estatuto militar⁵⁴, semelhantes à nossa Guarda Nacional Republicana, que podem actuar sozinhas, em conjunto com outras forças de polícia, ou integradas numa cadeia de comando de uma componente militar de gestão de crises.

De acordo com o Conceito Operacional de Emprego da EGF⁵⁵, esta está direccionada prioritariamente para as missões de substituição, ou seja, para a substituição de forças de polícia locais por forças de polícias internacionais, com capacidade de executar todo o espectro de missões policiais (manutenção de ordem pública, investigação criminal, controlo de tráfego, controlo de fronteiras, policiamento ambiental, etc...). Para isso, as forças da EUROGENDFOR podem ser organizadas em *Integrated Police Units*⁵⁶, cujo efectivo varia entre 120 e 140 elementos, constituindo « (...) unidades estruturadas e preexistentes, dotadas de uma cadeia de comando própria, de técnicas, táticas, procedimentos e formação comuns e de capacidade mínima de auto sustentação, cuja rápida projecção visa reduzir o mais possível o período durante o qual a componente militar desenvolve, por si própria, missões de segurança pública(...)»⁵⁷.

A EUROGENDFOR pode ainda ser utilizada em missões de Strengthening (missões de reforço, monitorização, treino, aconselhamento e assistência das políticas

⁵¹ EUROGENDFOR ou EGF

⁵² CIMIN

⁵³ TO

⁵⁴ Nomeadamente: a Guarda Nacional Republicana (Portugal); Guardiã Civil (Espanha); Gendarmerie Nationale (França), Arma dei Carabinieri (Itália) e Koninklijke Marechaussee (Holanda)

⁵⁵ Declaração de Petersberg

⁵⁶ IPU

⁵⁷ Major GNR/Infantaria Carlos Alberto dos Santos Alves, EUROGENDFOR: a força de gendarmerie Europeia; Pela lei e pela Grei nº 72

locais) ou em missões humanitárias (com a finalidade de fazer face a situações de insegurança provocadas por catástrofes ou desastres naturais).

As forças da EGF estão, assim, aptas a actuar em todo o espectro de tarefas de polícia, organizando-se em três componentes:

- **Componente operacional** - para as missões de segurança pública e de manutenção da ordem pública;
- **Componente de luta contra a criminalidade** – organizada em diversos módulos especializados em várias áreas, como seja: investigação criminal; informações; controlo de tráficos, segurança de pessoas e bens; inactivação de engenhos explosivos, luta antiterrorista, etc;
- **Componente logística** - inclui abastecimento, transporte, reequipamento de pessoal, assistência médica, manutenção de equipamentos e outras.

O controlo político e a direcção estratégica da EUROGENDFOR são da responsabilidade do **Comité Interministerial de Alto Nível**. Este órgão é composto por representantes dos Ministérios responsáveis pela política externa dos cinco países participantes, bem como dos Ministérios que tutelam as cinco Forças de Segurança. O CIMIN tem uma presidência rotativa (cuja duração é de um ano), destacando-se entre as suas responsabilidades, a decisão de participar em operações e a nomeação do comandante da EGF.

Para o planeamento operacional e apoio às forças a projectar, a EGF dispõe de um Quartel general permanente, multinacional, modular e projectável em Itália⁵⁸. A sua capacidade expedicionária é de 800 militares⁵⁹, com uma prontidão de 30 dias, e pode ser igualmente empregue ao serviço das Nações Unidas, da OSCE, da NATO ou de outras organizações internacionais.

Prevê-se que a primeira missão da EUROGENDFOR possa ser levada a cabo durante o primeiro semestre de 2007, sendo realizada num teatro europeu de baixo risco. Posteriormente⁶⁰ outras missões poderão vir a ser efectuadas em cenários de

⁵⁸ Na cidade de Vicenza

⁵⁹ Embora tendo em consideração o número disponibilizado pelos países, a EUROGENDFOR pode chegar aos 2300 militares;

⁶⁰ Para 2008

maior risco, com o objectivo de assegurar uma transição pacífica entre as operações militares e a restituição total do poder às autoridades locais.

V. Órgãos e Forças de Segurança e Defesa

Neste capítulo apresenta-se a estrutura decisória da PESC/PESD que actualmente está em vigor, ou seja, tal como está definida no Tratado de Nice. No entanto, vamos também referir as alterações que a Constituição introduziria na estrutura da segurança e defesa, caso tivesse entrado em vigor, até porque é previsível que a maioria apareça no próximo Tratado da UE.

O Conselho Europeu

Segundo o artigo 4º do Tratado de Nice, faz parte das responsabilidades do Conselho Europeu reunir «... os chefes de Estado ou de Governo dos Estados-membros, bem como o Presidente da Comissão». É neste órgão e por entidades que são definidos os «... princípios e as orientações gerais da política externa e de segurança comum...»⁶¹, sendo estes expressos nas conclusões da Presidência.

A presidência deste Conselho é assumida rotativamente por um dos Estados-membros que fica com a responsabilidade de representar a EU nos assuntos ligados à PESC, podendo encetar negociações com Estados não membros da EU ou organizações internacionais⁶² (nº1 e o nº 2 do art.º 18º do Tratado de Nice). A Presidência é também responsável pela execução das decisões que forem tomadas no âmbito da PESC⁶³, bem como por fazer a ligação com o Parlamento Europeu⁶⁴.

Para garantir a continuidade no tratamento destes assuntos, a Presidência é assistida pelo Secretariado-Geral do Conselho (órgão permanente), cuja coordenação das actividades está cometida ao Secretário-Geral do Conselho, que é também o alto representante para a PESC (SG/HR). Em determinadas questões, o Tratado de Nice prevê que a Presidência possa ser também auxiliada pelo Estado-membro que assumirá a Presidência seguinte da EU ou ainda por um representante especial a nomear (nº 3 a 5 do artº18º).

⁶¹ Nº1 e 2 do art.º 13º do Tratado de Nice

⁶² Muito embora os acordos sejam posteriormente celebrados pelo Conselho (nº1 do art.º 24º do Tratado de Nice).

⁶³ Anteriormente ao Tratado de Amesterdão estas responsabilidades eram do domínio da “troika”.

⁶⁴ Deve consultá-lo regularmente e mantê-lo informado da evolução na área da PESC (art.º 21 do tratado de Nice)

Com o Tratado constitucional, a representação da União no âmbito da PESC deixava de ser da responsabilidade da Presidência, para passar a ser da responsabilidade do Presidente do conselho Europeu⁶⁵. Esta nova entidade seria eleita pelo Conselho Europeu, por maioria qualificada, e teria um mandato de dois anos e meio, podendo ser renovado uma única vez. Entre as suas funções destaca-se a possibilidade de, em situações internacionais que o justificassem, convocar uma reunião extraordinária do Conselho Europeu com o objectivo de definir novas «... orientações estratégicas...»⁶⁶.

Outra alteração que o Tratado Constitucional iria induzir era a criação da figura do Ministro dos Negócios Estrangeiros da União (ao mesmo tempo que desaparecia a do Alto Representante para a PESC), cujas responsabilidades incluíam a contribuição para a definição da PESC e a condução da mesma (nº 1 e 2 do art.º I- 28 e art.º III-296º da Constituição Europeia)⁶⁷. Continuava a ser possível ao Conselho nomear um representante especial para casos específicos no âmbito da PESC, no entanto, este seria proposto pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros da União e ficaria sob a sua dependência, contrariamente ao referido no Tratado de Nice (art.º III-302º da Constituição Europeia). Seria também sobre este Ministro que recairia a incumbência de efectuar a ligação com o Parlamento Europeu (art.º III-304 da Constituição Europeia)⁶⁸

O Conselho da União Europeia e as decisões

Os princípios e orientações gerais definidos nas *Conclusões da Presidência* são depois trabalhados durante as reuniões desenvolvidas no Conselho dos Assuntos Gerais pelos Ministros dos Negócios estrangeiros dos Estados-membros da União que, em coordenação com os Ministros das Defesa europeus e com o Alto-representante para a PESC (que é também o Secretário-Geral do Conselho) estabelecem as directrizes para a PESC/PESD e exercem o controlo político sobre as actividades a desenvolver nesta área.

⁶⁵ Isto sem por em causa as competências do Ministro dos negócios Estrangeiros da União (art.º I-22 da constituição Europeia).

⁶⁶ Nº 1 do art.º III-295º da Constituição Europeia

⁶⁷ O nº4 do art. I-40º da Constituição Europeia determinava a partilha da execução da PESC entre este Ministro e os Estados-membros.

⁶⁸ Presentemente essa tarefa compete à Presidência.

Por essa razão, este Conselho é considerado o órgão mais importante da Política Externa e de Segurança Comum (e, naturalmente, também da PESC), sendo o responsável por tomar as decisões que suportam legalmente as actividades a serem desenvolvidas. Para este efeito o Conselho adopta *posições comuns e acções comuns*⁶⁹. As primeiras consubstanciam-se num acordo global entre os Estados-membros em relação a questões específicas⁷⁰, que obriga os países da União Europeia a serem coerentes com essas posições nas suas políticas externas. As segundas implicam uma determinada intervenção da UE que vincula todos os seus Estados-membros, enquanto essa Acção for válida, sendo definidas as condições, o âmbito, os objectivos, os meios e normalmente a duração para cada uma das suas *acções*⁷¹.

Estas decisões são normalmente tomadas por unanimidade⁷² podendo-se, no entanto, recorrer à maioria qualificada nas situações previstas no nº2 do artigo 23º do Tratado de Nice⁷³.

O Tratado Constitucional não traria grandes alterações nesta área, continuando a usar-se por norma a tomada de decisões por unanimidade/ consenso (ou por maioria qualificada para as questões agora previstas no nº 2 do art.º III-300º da Constituição Europeia. Seria, no entanto, aberta a possibilidade de, em casos muito específicos, o conselho Europeu determinar ao Conselho que a votação fosse por maioria qualificada (nº 7 do art.º I-40º e nº 3 do art.º III-300º da Constituição Europeia), muito embora isto não pudesse ser aplicável «... às decisões que tenham implicações no domínio militar ou da defesa» (nº 4 do art.º III-300º da Constituição Europeia).

No Tratado Constitucional destacam-se também as atribuições do novo Ministro dos Negócios estrangeiros da união que, participando nas reuniões do Conselho, teria por exemplo a responsabilidade de apresentar propostas nesta área (nº 6 do art.º I-40º, nº 4 do art.º I-41º, nº 1 do art.º III-299º da Constituição Europeia).

⁶⁹ Nº3 do art.º 13º do Tratado de Nice

⁷⁰ art.º 15º e 19º do Tratado de Nice

⁷¹ Embora os Estados-membros possam quebrar esse vínculo se alegarem uma «... necessidade imperiosa decorrente da evolução da situação...» (art.º 14º do Tratado de Nice). Mas, ainda assim, não podem actuar sem ter em consideração os objectivos gerais determinados nas *acções comuns* adoptadas.

⁷² Nº1 do art.º 23º do Tratado de Nice

⁷³ Na realidade, deve dizer-se que as decisões são tomadas por consensos, pois as abstenções formais não impedem a tomada das decisões, desde que não representem mais um terço dos votos (abstenções construtivas). Os Estados que optem pela abstenção não estão vinculados por essa decisão, não podendo, no entanto, dificultar a sua aplicação.

Para além disso, refere-se a obrigatoriedade de os Estados – membros se consultarem mutuamente, no Conselho Europeu ou no Conselho, antes de «...empreender [em] qualquer acção no plano internacional ou de assumir [em] qualquer compromisso que possa afectar os interesses da União...», pretendendo-se assim que a União Europeia tivesse “uma só voz”, embora o resultado dessa consulta não fosse vinculativo (nº 5 do art.º I-40º da Constituição Europeia).

A Comissão, O parlamento Europeu e o Tribunal de Justiça

Embora o Tratado de Nice determine que a Comissão Europeia é «...plenamente associada...» às actividades desenvolvidas no âmbito das PESC (incluindo a representação e a responsabilidade pela execução das decisões⁷⁴, na realidade tem uma intervenção reduzida devido à intergovernamentalidade que caracteriza esta política. Entre as competências da Comissão destaca-se a capacidade de apresentar propostas e pareceres ao Conselho⁷⁵).

O Parlamento Europeu possui igualmente nesta política uma intervenção circunscrita. Reduzindo-se ao facto de ter de ser informado e consultado regularmente pela Presidência «...sobre os principais aspectos e opções fundamentais da Política Externa e de Segurança Comum...»⁷⁶. Tal como a Comissão, também pode apresentar recomendações ao Conselho, que devem ser tidas em consideração sem, no entanto, isso ser obrigatório. Anualmente, realiza-se um debate no Parlamento sobre os progressos verificados nesta política.

As competências do tribunal de Justiça no que respeitas à PESC são praticamente nulas.

Com o Tratado Constitucional, a comissão deixaria de se poder formalmente associar à representação ou à responsabilidade pela execução das decisões. Apesar disso, o seu papel sairia informalmente reforçado, pois o Ministro dos negócios Estrangeiros da União seria um dos Vice-Presidentes da Comissão.

⁷⁴ Art.º 3, 5º, 18º e 27º do Tratado de Nice

⁷⁵ Art.º 22, 27º-C e 27º-E do Tratado de Nice

⁷⁶ Art.º 21º do Tratado de Nice

A Constituição previa igualmente a criação de um Serviço Europeu para a Acção Externa que apoiasse o Ministérios dos negócios Estrangeiros da EU nas suas funções⁷⁷, e que seria comum à Comissão e ao Conselho.

O Parlamento Europeu e o Tribunal de Justiça continuariam a ter um papel circunscrito na PESC.

O Comité Político e de Segurança

O Comité Político e de Segurança⁷⁸ é definido no Tratado de Nice no artigo 25º⁷⁹, e tem o objectivo de auxiliar o Conselho em todos os assuntos relacionados com a PESC recorrendo, para isso, a pareceres⁸⁰ que advêm do acompanhamento em permanência da situação internacional e do controlo da implementação das medidas adoptadas no âmbito destas políticas.

È composto por representantes de todos os Estados – membros provenientes do serviço diplomático e, de uma forma permanente e contínua, reúne Bruxelas cerca de três vezes por semana para tratar de todos os assuntos rotineiros ligados à PESC, sendo por isso um órgão fundamental nesta política. È por norma, presidido pelo representante do estado-membro que exerce a Presidência.

Nice veio reforçar os seus poderes ao atribuir-lhe a capacidade de exercer o «... controlo político e a direcção estratégica...» de operações de resposta a crises⁸¹ que a União desenvolva. No entanto, actua fundamentalmente como órgão de consultadoria e de coordenação de todos os assuntos relacionados com a PESC mantendo, por consequente, uma ligação muito próxima quer com o Alto-Representante para a PESC, quer com o Comité Militar da União Europeia.

O Tratado Constitucional reafirmaria a função de exercer o controlo político e a direcção estratégica das operações de respostas a crises, nomeadamente as determinadas no art.º III-309º. Passaria a coordenar os aspectos civis e militares inerentes a estas

⁷⁷ N.º 3 do art.º III-296º da Constituição Europeia

⁷⁸ COPS/PSC; Decisão do Conselho de 22 de Janeiro de 2001 (2001/78/PESC)

⁷⁹ Embora tivesse inicialmente surgido no Tratado de Amesterdão com o nome de Comité Político (art.º J15 do Tratado de Amesterdão)

⁸⁰ Por iniciativa própria ou solicitados pelo Conselho

⁸¹ CRO

operações⁸², em coordenação estreita e permanente com o Ministro dos Negócios Estrangeiros da União.

O Comité Militar e Estado-Maior da União Europeia

O Comité Militar da União Europeia⁸³ não sofreria alterações com o Tratado Constitucional. Este Órgão destina-se a aconselhar o COPS em todos os assuntos militares e a dirigir as actividades militares da União Europeia. É composto pelos chefes do Estado-Maior⁸⁴ das Forças Armadas dos vinte e cinco Países da União (normalmente representados pelos adidos militares das embaixadas), sendo presidido por um General de 4 estrelas que é eleito pelos restantes e nomeado pelo Conselho da União Europeia. O seu presidente tem um mandato de três anos e participa nas reuniões dos COPS (e assiste-se às reuniões do Conselho) sempre que estas envolverem decisões relacionadas com a defesa. É igualmente Conselheiro militar do Alto-Representante para a PESC.

Paralelamente, existe um comité com os mesmos objectivos deste, mas referente aos aspectos civis da gestão de crises⁸⁵.

O presidente do Comité Militar é apoiado pelo Estado – Maior da União Europeia⁸⁶, que reúne cerca de 200 militares dos diversos países da EU e que tem como objectivos principais: «... early warning, situation assessment, and strategic planning...». O EUMS encontra-se dividido em seis repartições: «Policy and Plans; Intelligence; Operations and Exercises; Logistics and Resources; Communication and Information Systems Division; Civilian/Military Cell»

A Defesa Comum, a Cláusula de Solidariedade e as missões de Petersberg

Seria com a Constituição Europeia que a Política Europeia de Segurança e Defesa seria finalmente formalizada em Tratado, mantendo-se a referência à ligação com a NATO, mas eliminando-se por completo qualquer referência à UEO. Era assim

⁸² Art.º III-307º e nº 2 do art.º III-309º da Constituição Europeia

⁸³ EUMC; Decisão do Conselho de 22/01/2001 (2001/79/PESC)

⁸⁴ Decisão do Conselho de 10/05/2005 (2001/395/PESC)

⁸⁵ CIVCOM

⁸⁶ EUMS

reforçado o objectivo definido em Maastricht de obter uma defesa comum através da «... definição gradual de uma política de defesa comum...»⁸⁷.

Embora a instituição de uma *defesa comum* continuasse a depender de uma decisão por unanimidade do Conselho Europeu, a Constituição previa no n° 7 do art.º I.41° um pacto de ajuda e assistência mútua entre os Estados-membros em caso de agressão armada a um deles. Isto pode ser considerado já um grande avanço na procura de uma defesa comum, muito embora seja importante referir que a palavra “militar” e o art.º III-214° da Constituição Europeia, que apareciam no projecto da Constituição, foram retirados do texto final.

È também importante referir, mas sem confundir com o que ficou escrito no parágrafo anterior, a introdução de uma *Cláusula de Solidariedade*⁸⁸. Esta Cláusula tinha o objectivo de garantir o auxílio entre os Estados-membros caso um deles fosse «... vítima de um ataque terrorista, ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana...».

A *Constituição* determinava também claramente, no seu n°1 do artigo I-41°, que a PESD é «... parte integrante da política externa e de segurança comum...», garantindo à União «... uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares...» a serem empregues em diversos tipos de missões, embora sempre subordinadas aos princípios enunciados na Carta das Nações Unidas.

As missões aqui mencionadas continuam a ser as de Petersberg, embora o Tratado previsse no n°1 do artº III-309 o alargamento deste tipo de missões, passando a englobar «... as acções conjuntas em matéria de desarmamento, as missões humanitárias e de evacuação, as missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, as missões de prevenção de conflitos e de manutenção de paz, as missões de forças de combate para gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz e operações de estabilização no termo dos conflitos».

A Constituição era igualmente bem clara em relação aos meios de que a UE pretendia dispor para cumprir estas missões, demonstrando assim inequivocamente qual o caminho que os Estados-membros pretendem seguir no futuro. Estes meios a usar poderão ser civis e/ou militares, mas não se pretende que sejam nem permanentes nem específicos da União. Pelo contrário, a UE dependerá do que for fornecido para cada

⁸⁷ Art. I-16° da Constituição Europeia

⁸⁸ art.º I-43° e art.º III-329° da Constituição Europeia

caso pelos Estados-membros, que poderá ser feito de uma forma individual ou em conjunto⁸⁹.

Se for autorizado pelo Conselho, estas missões poderão ser também executadas por grupos de Estados-membros⁹⁰.

As Cooperações Estruturadas Permanentes

A *Constituição* introduziria a possibilidade do estabelecimento de cooperações estruturadas permanentes entre Estados-membros, de forma a cumprir as missões descritas anteriormente.

Antes de aprofundar este conceito, que será fundamental no desenvolvimento da PESC no futuro, convém efectuar um pequeno enquadramento histórico. Praticamente após o Tratado de Maastricht, a UE começou a delinear a ideia de “uma Europa a várias velocidades”, mas só em Amesterdão é que esta ideia ganhou consistência pela introdução das cooperações reforçadas. Estas cooperações vieram permitir a cooperação entre os Estados-membros de uma forma diferenciada, muito embora fosse salvaguardado o facto de que a instauração de uma cooperação deste tipo entre dois ou mais Estados-membros tivesse também de «...favorecer a realização dos objectivos da União...» (nº1 do art.º43º do Tratado de Amesterdão).

Com o tratado de Nice, a utilização, das cooperações reforçadas passa a obedecer aos requisitos definidos nos artigos 43º a 45º e nos artigos 27º-A a 27º-E, introduzidos exclusivamente no âmbito da PESC. Relativamente a estes últimos é importante referir que estas cooperações incidem sobre acções comuns ou sobre posições comuns, estando vedadas as «...questões que tenham implicações militares ou no domínio da defesa.» (artº27-B do Tratado de Nice). Esta restrição, ainda em vigor, seria alterada com a introdução das cooperações permanentes no Tratado Constitucional, que serão abordadas de seguida.

As cooperações estruturadas permanentes são efectuadas entre Estados-membros «...que preencham critérios mais elevados em termos de capacidades militares...» estando estes critérios previstos no “Protocolo relativo à cooperação estruturada permanente”. Podemos considerá-las como uma “extensão” das cooperações reforçadas

⁸⁹ nº 3 do art.º I-41º da Constituição Europeia

⁹⁰ nº 5 do art.º I-41º e art.º III-310 da Constituição Europeia

aos domínios militar e de defesa e têm como objectivo principal permitir o cumprimento das missões de Petersberg, além de outras «...mais exigentes...» (n.º 6 do art.º III-312º). Muito embora as cooperações estruturadas permanentes não tenham sido implementadas devido ao abandono da Constituição Europeia, na prática os países membros já as estão a utilizar, tal como é possível de se verificar pela criação da Força de Gendarmerie Europeia.

O recurso a este tipo de cooperações possibilita que os Estados europeus assumam compromissos mais vinculativos na área da segurança e da defesa, não só entre eles como também, e principalmente, com a União Europeia. No entanto também poderá acarretar o perigo de os Estados-membros mais poderosos influenciarem decisivamente a PESC/PESD da União Europeia, retirando a capacidade de intervenção aos restantes. O que, tratando-se de uma questão tão melindrosa quanto a defesa, poderá contribuir para um acentuar da divisão entre os países membros.

Uma coisa é, no entanto, indiscutível: o futuro da PESD passará certamente pela utilização deste tipo de “modelo de geometria variável” para resolver problemas de outra forma irresolúveis numa Europa unida a 27 (e mais) membros, tal como percebido pelo Professor Augusto Rogério Leitão ao afirmar que “...o grande e, talvez, último desafio da construção europeia – a União Europeia de Segurança e Defesa – terá de ser resolvido no quadro do modelo de uma geometria variável e, muito especialmente, através das «cooperações reforçadas»...”⁹¹. Sendo impossível (e mesmo indesejável) contrariar esta tendência, a única solução é garantir duas condições:

A primeira é que os compromissos assumidos no âmbito das cooperações estruturadas permanentes estejam sempre abertos à participação dos Estados-membros que não participarem no início, em qualquer altura e com a totalidade de direitos, isto desde que reúnam as condições que foram exigidas aos membros iniciais;

A segunda é que o gap criado com estas cooperações nunca possa ser tão grande que não permita a recuperação/participação, em qualquer altura, por parte dos restantes Estados-membros.

⁹¹ Augusto Rogério Leitão, “A política Europeia de Segurança e Defesa: Que Futuro?”, *Estratégia Revista de Estudos Internacionais*, n.º 18/19, p.341.

O mecanismo de financiamento da PESD

As despesas ocorridas no âmbito da PESC são financiadas pelo orçamento das Comunidades Europeias, com excepção das «...decorrentes de operações que tenham implicações nos domínios militar ou da defesa...» (n.º 2 e 3 do art.º 28º do Tratado de Nice). Para estes casos, o Tratado de Nice determina que as despesas ficam a cargo dos Estados-membros ressalvando, no entanto, que os Países que na votação tivessem optado formalmente pela abstenção não estariam obrigados a contribuir para o financiamento da operação.

Para administrar o financiamento dos custos comuns das operações com implicações nos domínios militar ou da defesa, o Conselho adoptou, a 23 de Fevereiro de 2004, a Decisão 2004/197/PESC⁹², que cria um mecanismo denominado ATHENA. Este mecanismo é dirigido por um comité especial criado para o efeito que é composto por um representante de cada Estado-membro (excepto Dinamarca). O Comité reúne sob direcção da Presidência da UE e delibera por unanimidade dos seus membros, ficando estes vinculados à decisão (excepto os que tiverem optado formalmente pela abstenção aquando da decisão de iniciar uma determinada operação). A ATHENA utiliza, na medida do possível, as estruturas administrativas já existentes na UE sendo, no entanto, constituída em permanência por uma Administração (nomeada por um período de três anos) e por uma Contabilidade (nomeada por um período de dois anos), bem como pelos Comandantes de cada uma das operações militares em causa.

Em relação a Estados contribuintes não pertencentes à UE, o documento determina que, para cada caso, serão negociadas pelo Administrador, e sob indicação do Conselho, as disposições administrativas aplicáveis, que poderão ser permanentes ou específicas para uma determinada operação.

⁹² E também de outras despesas que o conselho determine.

VI. A Gestão de crises na União Europeia

A condução de operações militares

Cabe aqui deixar expressa a forma como se processa uma operação no âmbito da PESD:

O Conselho Europeu reúne regularmente os Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-membros, estipula através das Conclusões da Presidência os princípios e as orientações gerais da PESC.

Estes princípios e orientações gerais, definidos nas Conclusões da Presidência, servem de base para o trabalho desenvolvido pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados-membros e respectivos Ministros da Defesa (em ligação com o Alto-Representante para a PESC) no Conselho de Assuntos Gerais. Nestas reuniões, são estabelecidas as directrizes para a PESC/PESD e é exercido o controlo político sobre as actividades desenvolvidas.

É ao Conselho Europeu que cabe tomar as decisões que serão o suporte legal para as missões da UE no âmbito da PESD.

O Conselho é auxiliado pelo Comité Político e de Segurança (COPS), que é composto por representantes de todos os Estados-membros e que se reúne em Bruxelas semanalmente. É fundamentalmente um órgão de aconselhamento, elaborando pareceres que advêm de um acompanhamento permanente da situação internacional e de um controlo da implementação das medidas adoptadas pelo Conselho na área da PESC/PESD.

Por seu lado, o Comité Militar da União Europeia (EUMC), composto pelos Chefes de Estado-Maior das Forças Armadas dos vinte e sete Estados-membros, serve de órgão de aconselhamento ao COPS e ao Conselho para os assuntos militares.

Na direcção das actividades militares da União Europeia, o Comité Militar é apoiado pelo Estado-Maior da União Europeia, composto por cerca de 200 militares de diversos países da UE.

Em relação à condução das operações militares, após a decisão do Conselho de iniciar uma determinada Operação de Gestão de Crises, esta poderá ser conduzida de uma das seguintes formas:

- Através de um Quartel-General de um dos Estados-membros da União (reforçado, ou não, por elementos de outros Estados-membros), cuja nação hospedeira é conhecida como “nação-quadro”;
- Através de um Quartel-general multinacional já existente, cujo processo é semelhante ao anterior;
- No Centro de Operações da União Europeia.
- **Recorrendo às capacidades de planeamento da NATO (acordos de Berlim Plus)**, que serão objecto de uma análise em momento posterior.

De salientar, as Operações de Gestão de Crises lideradas pela UE, quer sejam operações civis, militares ou civis-militares, poderão recorrer à conjugação das formas apresentadas anteriormente.

Poderão igualmente receber o contributo de países europeus que não sejam membros, nem da UE, nem da NATO. Esta possibilidade nasceu com o Conselho Europeu de Helsínquia, de Dezembro de 1999, sendo os detalhes finalizados na reunião do Conselho Europeu de Nice, um ano depois. O objectivo principal era o de permitir a participação dos países candidatos à UE nas operações de gestão de crises lideradas pela União Europeia, contribuindo, assim, para um aproximar de relações e procedimentos entre estes candidatos e os Estados-membros, situação aliás comum nessa altura noutras áreas da União.

Actualmente, e após o último alargamento (Janeiro de 2008), esta possibilidade é dirigida aos seguintes países: Islândia, Noruega e Turquia. Assim, estão já institucionalizadas as ligações existentes entre estes países e os Estados-membros, quer ao nível do Conselho da UE, quer ao nível do COPS, assim como ao nível do EUMC, efectuando-se reuniões periódicas para possibilitar trocas de ponto de vista em diversas situações que envolvam questões de segurança e defesa.

No entanto, a possibilidade de participação de países terceiros em operações lideradas pela União Europeia é também aberta a outros países, europeus ou não, dependendo da decisão do Conselho da UE. Embora a decisão de iniciar uma operação de gestão de crises liderada pela União Europeia seja da competência exclusiva da própria União, estes países poderão participar nela, se o pretenderem, e se o Conselho da UE assim o decidir. De salvaguardar que, nas operações inseridas no contexto de

Berlim Plus, além das condições apresentadas anteriormente, a participação de países terceiros depende igualmente do acordo da NATO.

Centro de Operações da União Europeia

Em certas situações, e apenas para operações conjuntas militares/civis, o Conselho da União Europeia pode decidir atribuir o planeamento e conduta das operações a este centro.

A criação deste Centro foi determinada no Conselho Europeu de 12 de Dezembro de 2003 e é importante referir que não se trata de um Quartel-General, pois a possibilidade de criar um Quartel-General para planear e conduzir as operações levadas a cabo pela União Europeia levantou diversos problemas diplomáticos no seio da NATO, motivo pelo qual essa ideia foi abandonada. No entanto, e apesar de ter actualmente uma pequena dimensão, poderá vir a tornar-se no futuro num instrumento fulcral para as operações lideradas pela União Europeia, isto, se vier a assumir verdadeiramente a coordenação das operações militares/civis. Este Centro de Operações da União Europeia é constituído por um núcleo permanente existente (começou a funcionar no início de 2007) na célula Civil/Militar do EUMS, sendo depois, se necessário, reforçar com elementos provenientes do próprio EUMS, dos Estados-membros ou do Secretário-Geral.

Berlim Plus e as relações UE-NATO

A par das alterações que se vinham desenvolvendo ao nível da segurança e defesa na União Europeia desde o Tratado de Maastricht, assinado em 7 de Fevereiro de 1992, também a Aliança Atlântica anunciara na cimeira de Londres, em Julho de 1990, a intenção de iniciar um processo ⁹³de profunda reestruturação. Mas a Cimeira da NATO de Novembro de 1991, em Roma, que dá origem à primeira revisão do Conceito Estratégico da Aliança⁹⁴, que assenta em duas alterações fundamentais:

⁹³<http://www.nato.int/docu/comm/49-45/c911107a.htm>(última consulta a 19 de Junho de 2009)

- Alargamento da área de intervenção (e de interesse) da NATO;
- Introdução do conceito de operações militares conhecidas como “Non Article 5 Crises Response (CRO)”, ou seja, a possibilidade de efectuar operações que não estão relacionadas com o compromisso de defesa colectiva, quando haja ataques a países membros da Aliança.

Para responder aos novos desafios, nomeadamente o do “falhanço” dos Estados e o decorrente da emergência de novos Estados, novos organismos foram criados.

Entre eles convém realçar o **Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC)**⁹⁵ e o programa de Partnership for Peace (PFP). O EAPC representa a vontade, desde logo demonstrada pela NATO, de manter aberto o diálogo com países parceiros, quer façam ou não parte da Aliança, em matérias relacionadas com assuntos de segurança, e teve como objectivo principal o desenvolvimento do diálogo com os países da Europa Central e Oriental. Através de reuniões mensais, mantidas ao nível de embaixadores, e anuais, ao nível de Ministros da Defesa, este Conselho permite a consulta e cooperação num conjunto de áreas diversas, das quais se destacam a gestão de crises, o controlo de armamento e da proliferação de armas de destruição massiva, o terrorismo internacional, a segurança nuclear, etc.

Também é neste Conselho que é desenvolvido o programa Partnership for peace⁹⁶, criado em 1994. Na prática, corresponde a cooperações bilaterais entre a NATO e cada um dos países parceiros. Tem como objectivo a diminuição das ameaças à Paz e o aumento da estabilidade internacional, actuando através da construção de relações de segurança fortes entre a Aliança e diversos países, sendo, por isso, efectuado à medida das necessidades/possibilidades de cada um deles. Com a elaboração de acordos específicos, este programa permite que países parceiros assumam um conjunto de compromissos políticos relacionados, por exemplo, com a prevenção das sociedades democráticas, o cumprimento do direito internacional, o cumprimento dos princípios da Carta dos Direitos Humanos, o respeito pelas fronteiras estabelecidas, a resolução de disputas pacificamente, entre outros.

⁹⁵ Inicialmente apelidado de North Atlantic Cooperation Council (NACC).

⁹⁶ <http://www.nato.int/pfp/pfp.htm> (última consulta a 19 de Junho de 2009)

A acompanhar estas alterações políticas na Aliança, também o sistema de forças da NATO sofreu alterações. Já na Cimeira de Roma⁹⁷, que finalizava a Cimeira da NATO a 8 de Novembro de 1991, se podia ler que «...UM novo conceito Estratégico, que indicava uma abordagem de segurança muito mais ampla do que aquela que até então se tinha contemplado...». A experiência da intervenção militar aliada na guerra da Bósnia-Herzegovina de 1994, permitiu à Aliança aproveitar as “lições aprendidas” para auxiliar na redefinição do seu novo sistema de forças. É então desenvolvido o conceito das Combine Joint Forces (CJTF).

Este conceito teve a sua origem na Cimeira da NATO de Bruxelas, em Janeiro de 1994, tendo os planos político-militares concretos sido aprovados nas reuniões dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e dos Ministros da Defesa da Aliança, em Junho de 1996, respectivamente em Berlim e Bruxelas. Pretendia-se que estas forças, em oposição às forças da NATO existentes até então, fossem mais pequenas e assentassem no princípio da modularidade, permitindo, assim, a flexibilidade suficiente para se adaptarem à missão que vão receber.

A evolução destes conceitos políticos e militares tem o seu auge nas Cimeiras de Washington e Praga. A **Cimeira de Washington da NATO⁹⁸, em Abril de 1999**, constitui efectivamente um marco histórico, pois é nela que se vai estabelecer um **novo Conceito Estratégico para a Aliança Atlântica**. Embora este conceito mantenha inalterável a salvaguarda da liberdade e da segurança dos seus membros, define cinco tarefas fundamentais que passariam a ser desenvolvidas pela Aliança: Segurança, Consulta, Dissuasão, Defesa, Gestão de Crises e Parcerias.

Na sequência, é estabelecido em Novembro de 2002, na **Cimeira de Praga**, o Prague Capabilities Commitment (PCC), ou seja, o compromisso entre os Estados-membros da Aliança de melhorar as capacidades das suas Forças Armadas, estabelecendo-se etapas concretas em mais de 400 áreas específicas, consideradas essenciais para as operações actuais. Entre elas estão as capacidades de: Defesa Nuclear, Biológica e Química; Informações e Vigilância, Comando e Comunicações, Transporte Estratégico, Forças de Combate projectáveis e Forças de Apoio de Serviços projectáveis.

⁹⁷ Declaration on Peace and Cooperation- <http://www.nato.int/docu/basic/txt/b911108b.htm> (última consulta a 19 de Junho de 2009)

⁹⁸ <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-064e.htm> (última consulta a 19 de Junho de 2009)

É também na Cimeira de Praga que é lançada a iniciativa NATO Response Force. Esta é uma força de reacção rápida composta por uma componente terrestre, aérea e naval, capaz de actuar em todo o espectro de operações e passível de ser projectada para qualquer local do globo. Reúne cerca de 25 mil efectivos e pretende-se que seja utilizada como força inicial num teatro de operações (preparando as condições para a chegada de uma força de maior envergadura), ou actuando rapidamente em situações de contra-terrorismo, evacuações, etc.

As relações entre a União Europeia e a NATO também mereceram especial atenção, nomeadamente no respeitante à cooperação. Para uma análise correcta destas relações, convém ter a noção da rede de membros não coincidentes entre estas duas instituições e das dificuldades de coordenação que isso implica.

Relativamente a esta questão e aos processos de alargamento da UE e da NATO, o Professor Luís Leitão Tomé dizia o seguinte, em 2002: «... temos um grupo UE na NATO (11 países em 19, por enquanto) e um grupo NATO na UE (11 em 15, para já); temos um lote de países neutrais na UE (Finlândia, Suécia; Irlanda e Áustria); um grupo de países NATO muito próximo de integrar a UE (Polónia, Hungria, República Checa) e outro muito mais distante (a Turquia); depois temos países NATO que não mostram interesse em aderir à União Europeia (Islândia e Noruega), e ainda países que são apenas candidatos à UE (Malta e Chipre). Se a esta teia de incluídos-excluídos-candidatos somarmos ainda os diferentes estatutos entre os membros, os parceiros associados e os observadores da quase extinta UEO, e aqueles que integram os programas de Parceria para a Paz (PPF) e o Conselho de Parceria Euro-Atlântico (EAPC), temos uma rede complexa de organizações que tratam, muitas vezes de uma forma não coincidente e não complementar, de questões relativas à segurança europeia...»⁹⁹.

Se o problema da coordenação entre a União Europeia e a NATO, já era complicado de gerir devido à existência de membros não coincidentes entre estas duas organizações, a utilização da UEO só vinha neste aspecto piorar a situação. Na tentativa de melhorar a coordenação da trilogia NATO-UEO-UE, assiste-se a uma evolução na coordenação entre estas organizações desde o início da década de 90, nomeadamente a partir da reunião dos países membros da União da Europa Ocidental realizada em

⁹⁹ Tomé Luís Leitão, “segurança europeia e alargamento da UE e da NATO”, Estratégia – Instituto Português da Conjuntura Estratégica, Volume XIV, p.344.

Dezembro de 1991, em Maastricht, e que coincide e se interliga com a reestruturação da Aliança Atlântica, acima descrita de forma breve.

Ao mesmo tempo, o Tratado de Maastricht, assinado em Fevereiro de 1992, criava a União Europeia e o seu pilar da Política Externa e de Segurança Comum, prevendo a definição de uma política de defesa comum apoiada na UEO.

A Cimeira da NATO em Bruxelas, em Janeiro de 1994, subscreve a ideia da utilização da UEO no apoio da política de defesa comum da UE e reafirma a necessidade de uma crescente cooperação entre a NATO e a UEO, defendendo que estas medidas contribuiriam para fortalecer a Aliança.

Nesta sequência e aquando da Cimeira da NATO em Berlim, em Junho de 1996, dá-se a consagração da Identidade Europeia de Segurança e Defesa (ESDI). Esta tinha por base proporcionar aos países europeus uma efectiva capacidade militar que lhes permitisse aumentar a partilha de responsabilidades de segurança da Aliança com os Americanos evitando, no entanto, duplicações desnecessárias com as capacidades da NATO já existentes. A partir dessa altura, assistiu-se a um crescente desenvolvimento da ESDI, com várias acções a serem tomadas ao nível político e militar, como, por exemplo, a Declaração da União da Europa Ocidental sobre o papel da UEO e as suas relações com a União Europeia e a Aliança Atlântica¹⁰⁰, adoptada pelo Conselho de Ministros da União da Europa Ocidental, em 22 de Julho de 1997, e anexada ao Tratado de Amesterdão.

No entanto, a Declaração Franco-Britânica de Saint-Malo, em Dezembro de 1998, veio atrapalhar o processo da ESDI, ao lançar a ideia de criação de uma política europeia comum de defesa. Os receios, um pouco dos dois lados do Atlântico, de que esta política poderia enfraquecer a NATO e os laços transatlânticos deram origem a que, na Cimeira da NATO de Washington, em Abril de 1999, a Aliança Atlântica manifestasse o seu apoio à PESC e ao desenvolvimento da política europeia comum de segurança e defesa, que seria compatível com a Identidade Europeia de Segurança e Defesa e, por isso, contribuiria para a vitalidade da NATO renovada.

No âmbito da implementação do novo Conceito Estratégico, é também nesta Cimeira que é estabelecido o Defence Capabilities Initiative (DCI), de forma a colmatar

¹⁰⁰ <http://europa.eu.int/eur-lex/pt/accessible/treaties/pt/livre462.htm> (última consulta a 19 de Junho de 2009)

as falhas identificadas em termos de capacidades militares da Aliança, incluindo as relacionadas com a ESDI.

Mas a Declaração franco-britânica de Saint-Malo, o “11 de Setembro” e a crise Iraquiana 2002/03 levam, em Novembro de 2002, à substituição do DCI pelo Prague Capabilities Commitments já referido. Um mês depois é adoptada uma declaração UE-NATO referente à PESD e, três meses depois, são firmados os acordos conhecidos como Berlim Plus.

A Declaração União Europeia-NATO referente à PESD¹⁰¹, assinada em 16 de Dezembro de 2002, estabelece os princípios segundo os quais a relação entre as duas instituições se deve reger, sendo de destacar os seguintes:

- Parcerias, de forma a assegurar que a gestão de crises efectuada pelas duas organizações contribui para o reforço mútuo, embora reconheçam a natureza diferente das suas organizações;
- Consulta, diálogo, cooperação e transparência efectivas;
- Igualdade e respeito mútuo pela autonomia no processo de tomadas de decisão;
- Respeito pelos interesses dos Estados-membros das duas organizações;
- Respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas;
- Coerência, transparência e reforço mútuo no desenvolvimento dos requisitos para as capacidades militares comuns às duas organizações.

Os acordos de Berlim Plus¹⁰², assinados entre a NATO e a União Europeia, em 17 de Março de 2003, tinham como objectivo imediato a utilização de meios e capacidades da NATO na operação que a UE iria desenvolver na Macedónia (FYROM) no final desse mês. Estes acordos englobavam diversas áreas referentes às operações de gestão de crises que fossem conduzidas pela UE, como por exemplo: assegurar o acesso da UE às capacidades da NATO, garantir a disponibilidade das capacidades da NATO e meios comuns para utilização pela UE, especificando as condições de utilização,

¹⁰¹ <http://www.nato.int/docu/pr2002/p02-142e.htm> (última consulta a 22 de Junho de 2009)

¹⁰² O nome adoptado para estes acordos foi inspirado na reunião dos Ministros dos Negócios Estrangeiros em Berlim em 1996, data em que foi criada a ESDI.

esclarecer as relações de comando entre a União Europeia e a NATO, garantindo assim a eficiência do sistema.

De forma a facilitar a implementação destes acordos, foram criados vários mecanismos de coordenação. Entre eles, destacam-se as reuniões com carácter periódico entre o Conselho do Atlântico Norte (principal órgão de decisão da NATO) e o Comité Político e de Segurança da UE, em que participam o Secretário-Geral da NATO e o Alto-Representante para a PESC, para tratar dos principais aspectos relativos aos assuntos de segurança e defesa de interesse para as duas organizações.

Estes assuntos são então objecto de um trabalho contínuo, apenas possível pelo facto de terem sido destacados, em permanência, militares e civis da estrutura operacional da União Europeia para a estrutura operacional da NATO na Europa.

A componente civil da Política Europeia de Segurança e Defesa

As capacidades civis de gestão de crises foram desenvolvidas a partir do Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, de 19 e 20 de Junho de 2000, com a definição de quatro capacidades fundamentais e o estabelecimento de objectivos específicos para cada uma delas.¹⁰³

- **Polícia** (Police): Dotar a UE de uma capacidade de 5000 polícias até 2003, dos quais 1000 teriam uma prontidão de 30 dias. De referir, a rápida implementação desta capacidade, terminada antes da data prevista, e que conta já com diversas missões internacionais que se estenderam desde os Balcãs à República Democrática do Congo ou, mais recentemente, aos Territórios Palestinos.
- **Administração Civil** (Civilian Administration). Manter um grupo de especialistas em diversas áreas da administração pública, como, por exemplo, infra-estruturas (água, electricidade, etc), áreas administrativas (por exemplo, eleições) e funções sociais (educação, saúde, etc). Embora no Conselho da Feira não tenham sido estipulados objectivos específicos para esta capacidade, actualmente dispõe de cerca de 500 efectivos sem, no entanto, terem ainda efectuado qualquer missão.

¹⁰³ Constantes no apêndice 3 ao anexo 1 das Conclusões da Presidência relativas ao Conselho Europeu de Santa Maria da Feira.

- **Estado de Direito** (Rule of law): Munir a UE de 200 efectivos especialistas em diversas áreas jurídicas, igualmente com uma prontidão de 30 dias. Esta capacidade já foi conseguida, sendo de realçar as duas missões efectuadas: uma na Geórgia, em Julho de 2004, e outra ainda a decorrer actualmente no Iraque.
- **Protecção Civil** (Civil protection). Formar um conjunto de equipas de protecção civil (com um máximo de 2000 efectivos) com capacidade de actuar em situações de catástrofe natural ou semelhantes. Esta capacidade já foi conseguida, embora não se contabilize ainda missões de PESD.

As missões desenvolvidas nesta área têm demonstrado a existência de problemas a nível da coordenação entre entidades, com natural reflexo na eficiência, a par de outras dificuldades, como seja a do financiamento. Em todo o caso, é de esperar que os conhecimentos acumulados com estas experiências contribuam para a resolução destes problemas num futuro a médio prazo.

No final de 2004, foi aprovado o “ Civilian Hedline Goal 2008”¹⁰⁴, que estipula os objectivos que a União Europeia pretendia ver efectivados na área da gestão de crises com a utilização de recursos civis, sendo de realçar os seguintes:

- A capacidade de iniciar uma missão em 30 dias após a decisão ser tomada;
- O emprego das capacidades civis de gestão de crises da UE de uma forma integrada;
- A condução de diversas missões de gestão de crises civis concorrentes e com diferentes níveis de empenhamento, incluindo a possibilidade de efectuar uma missão civil de grande escala em ambiente não amigo;
- A resposta de uma forma mais efectiva às solicitações de organizações internacionais, em particular das NU;
- A capacidade de efectuar uma missão de gestão de crises civil em simultâneo e em coordenação com uma operação de gestão de crises

104

[Http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/skh/home.nsf/files/civilian%20Headline%20Goal%202008/Sfile/Civilian%20Headline%20Goal1%202008.pdf#search=%22Civilian%20Headline%20Goal1%202008%22](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/skh/home.nsf/files/civilian%20Headline%20Goal%202008/Sfile/Civilian%20Headline%20Goal1%202008.pdf#search=%22Civilian%20Headline%20Goal1%202008%22) (última consulta a 22 de Junho de 2009)

militar, quer seja de uma forma autónoma, conjunta ou de cooperação próxima.

É de salientar a importância crescente dada ao empenhamento coordenado entre as capacidades militares e as capacidades civis de gestão de crises, quer antes, quer durante ou após o conflito, como vai ser possível verificar através da análise de algumas missões. Também inserida nesta ideia, embora de outra forma, encontra-se a anteriormente mencionada Força Europeia de Gendarmerie, que se destina a actuar em todo o espectro de actividade policial (principalmente em situações mais críticas), podendo actuar por si só ou em paralelo com a componente militar.

Já em 2006, e indo ao encontro desta ideia, os Chefes de Estado e de Governo da União Europeia apelaram, no Conselho Europeu de Junho à implementação rápida da Estratégia para a Dimensão Externa da Justiça e Administração Interna, com o objectivo de reforçar a coordenação e a coesão entre as políticas desenvolvidas no âmbito da JAI e as políticas externas.

Outra área que tem conhecido um grande desenvolvimento, principalmente após o “11 de Setembro de 2001”, prende-se com o “combate ao terrorismo”. Como marco nesta área, é de referir a aprovação da Estratégia Antiterrorista no Conselho Europeu de Dezembro de 2005, em que é definido um conjunto de acções destinadas:

- A impedir a radicalização e o recrutamento de terroristas;
- A proteger os cidadãos e as infra-estruturas;
- A perseguir e investigar os terroristas;
- A aperfeiçoar a resposta às consequências dos atentados.

VII. A Estratégia Europeia de Segurança

A Estratégia Europeia de Segurança e Defesa foi aprovada no Conselho Europeu de 12 de Dezembro de 2003 e surge integrada num contexto que importa relembrar novamente.

Após o “11 de Setembro de 2001”, viveu-se na Europa uma incontestável solidariedade para com os Estados Unidos da América, ao mesmo tempo que se condenava vivamente o terrorismo. A União Europeia aprovou precocemente no Conselho Europeu de Laeken, em Dezembro de 2001, a declaração sobre a operacionalidade da Política Europeia Comum de Segurança e Defesa para algumas operações de gestão de crises e, no Conselho seguinte, estabeleceu o objectivo da criação dos “Rapid Reaction Elements”.

Mas o apoio europeu aos americanos depressa se transformou numa contestação generalizada à política interventora do seu Presidente, espelhada na operação americana no Iraque, que deu origem a uma crise nas relações transatlânticas e também nas relações entre os Estados-membros, que se dividiram entre apoiantes e críticos da política externa americana.

A 22 de Janeiro de 2003, a Declaração Comum Franco-Germânica reafirma a intenção de desenvolver a PESD, inclusive propondo a criação de uma “União Europeia de Segurança e Defesa” como contrapeso aos EUA.

A 29 desse mês, a Dinamarca, a Espanha, a Hungria, a Itália, a Polónia, Portugal, a República Checa e o Reino Unido respondem, exprimindo o seu apoio à Administração americana na questão da crise iraquiana, através da carta dos oito.

A 4 de Fevereiro de 2003, franceses e britânicos tentam ultrapassar as suas divergências na Cimeira de Le Touquet, mas pouco mais avançam além do reconhecimento do princípio da solidariedade entre os Estados-Membros em caso de ataque, nomeadamente terrorista.

A 17 de Março são assinados os acordos permanentes UE-NATO, conhecidos por Berlim Plus e, no final desse mês, é iniciada a primeira operação militar da UE (EUFOR Concórdia – antiga República Jugoslava da Macedónia), com a UE a substituir no terreno a força da NATO.

A 29 de Abril de 2003, juntam-se numa Cimeira em Bruxelas a Alemanha, a Bélgica, a França e o Luxemburgo. Estes quatro países, que lideravam a oposição à estratégia americana para o Iraque, insistem na ideia de aceitação do conceito de “União Europeia de Segurança e Defesa”.

Em Maio desse ano, o Conselho de Assuntos Gerais reconhece que a União Europeia passou a dispor de uma capacidade operacional para toda a gama das missões de Petersberg, embora com algumas limitações.

A 12 de Junho de 2003, a União Europeia lança a sua segunda operação militar, mas agora fora do continente europeu: a EUFOR Artemis, na República Democrática do Congo.

A 20 de Setembro do mesmo ano, Inglaterra, a França e a Alemanha encontram-se em Berlim para tentar aproximar as suas posições em relação à PESD.

Três meses depois é aprovada a Estratégia Europeia de Segurança.

Esta Estratégia é de extrema importância, pois estabelece um conjunto de linhas consensuais de orientação para a PESD, que servirá certamente de referência futura para todos os actuais (e futuros) Estados-membros. Estes começam por reconhecer que, apesar da indiscutível posição militar dominante americana do pós Guerra-Fria, «...nenhum país é capaz de enfrentar totalmente sozinho os complexos problemas que se colocam hoje em dia...». Reconhecem igualmente que a «...Europa continua a ver-se confrontada com ameaças e desafios em matéria de segurança...», tal como a Guerra dos Balcãs veio dolorosamente lembrar. Esses conflitos ocorrem, de um modo geral, já não entre Estados, mas sim internamente, provocando maioritariamente vítimas civis.

Sabendo que existem mais de 450 milhões de habitantes na União Europeia e que a produção é cerca de um quarto do produto nacional Bruto (PNB) mundial, os Estados-membros reconhecem também que a Europa é «...**Forçosamente um actor global** ...» e, por isso «...deve estar pronta a assumir a sua parte de responsabilidade na segurança global e na criação de um mundo melhor...».¹⁰⁵

¹⁰⁵ *Estratégia Europeia de Segurança*, p.1

Definição das ameaças e principais desafios

A Estratégia começa por apresentar um quadro negro, embora extremamente realista, dos graves problemas globais que assolam a humanidade e que constituíram certamente os principais desafios para os países ocidentais de um modo geral, e para a Europa em particular. Entre eles destacam-se:

- Os mais de 45 milhões de pessoas que todos os anos morrem de fome nos países em vias de desenvolvimento, onde a pobreza e a doença (sida, entre outras que poderão vir a surgir) são uma constante fonte de sofrimento e de preocupação em matéria de segurança;
- Os 4 milhões de pessoas vítimas de guerras (90% das quais 18 milhões de pessoas deslocadas devido a conflitos desde o início da última década do século XX;
- A concorrência entre os Estados em matéria de acesso aos recursos naturais, nomeadamente à água, que trará certamente um aumento dos fluxos migratórios, podendo originar conflitos em diversas regiões do planeta. Outro factor de concorrência liga-se com a dependência energética da Europa, nomeadamente em relação ao petróleo e ao gás.

Os Estados-membros concluem, por isso, que «... A segurança é uma condição prévia do desenvolvimento. Os conflitos destroem as infra-estruturas, incluindo as de carácter social, incentivam a criminalidade, desencorajam o investimento e tornam impossível uma actividade económica normal...»¹⁰⁶

Em relação às ameaças com que a Europa se confrontará futuramente, e, como seria de esperar, num mundo pós-guerra-Fria, esta Estratégia relega para segundo plano a possibilidade de um dos seus Estados-membros sofrer um ataque convencional em larga escala e em contrapartida, dedica uma especial atenção às ameaças assimétricas

O documento identifica cinco ameaças:

1) Terrorismo

Os Estados-membros começam por reconhecer que «... A mais recente vaga de terrorismo é global e está ligado ao extremismo religioso de carácter violento...» e que «... é simultaneamente um alvo e uma base para o terrorismo...».

¹⁰⁶ *Estratégia Europeia de Segurança*, p.21

Em relação às razões subjacentes, reconhecem a sua complexidade e apontam algumas, como, por exemplo, «... as pressões exercidas pela modernização, as crises culturais, sociais e políticas e a alienação dos jovens que vivem em sociedades estrangeiras...».

Terminam defendendo que, para combater este tipo de ameaça «... Torna-se indispensável uma actuação concertada a nível europeu...»¹⁰⁷

Estas preocupações seriam confirmadas nos posteriores atentados em Madrid e em Londres, mas de uma forma ainda mais preocupante do que inicialmente se tinha julgado.

Os atentados de Madrid, de 11 de Março de 2004 chocaram os Europeus por serem inesperados e por recorrerem à violência indiscriminada, cujos alvos não eram militares nem órgãos de soberania, mas civis de classe média baixa que viviam nos subúrbios e se deslocavam diariamente por metro para os seus empregos (contabilizaram-se 190 mortos e mais de 1700 feridos)¹⁰⁸

Ainda assim, a Europa olhava para estes terroristas como jovens estrangeiros de classes baixas que, sendo enquadrados por redes terroristas internacionais, se tinham deslocado a Espanha para efectuar os atentados, tal como se tinha verificado nos E.U.A.¹⁰⁹

Já os atentados de 7 de Julho de 2005 em Londres, embora registando baixas menores¹¹⁰, mostraram uma realidade ainda mais preocupante. Estes atentados tinham sido perpetrados por jovens britânicos muçulmanos da classe média e aparentemente integrado na sociedade inglesa.

2) Proliferação de armas de destruição massiva

A Estratégia considera a proliferação de armas de destruição massiva como a maior ameaça potencial à Europa dos dias de hoje. A sua razão de ser prende-se efectivamente com a desmesurada capacidade de destruição destas armas que, se usadas contra a Europa, dariam origem a um cenário catastrófico.

¹⁰⁷ Estratégia Europeia de Segurança, p.3

¹⁰⁸ http://pt.wikipedia.org/wiki/Atentados_de_11_de_mar%C3%A7o_de_2004_em_Madrid; última consulta em 24/06/2009

¹⁰⁹ http://pt.wikipedia.org/wiki/Ataques_de_11_de_Setembro_de_2001 consulta em 24/06/2009

¹¹⁰ 52 mortos e cerca de 700 feridos; fonte:

http://pt.wikipedia.org/wiki/Atentado_em_Londres_de_7_de_julho_de_2005- consulta em 24/06/2009

Todavia, ainda que no final século passado tenham sido dados grandes passos no sentido de evitar a sua proliferação, através de diversos Tratados internacionais e controlo de exportações, hoje assiste-se a um reverso perigoso.

Relembra-se que o Tratado de Não Proliferação Nuclear¹¹¹ entrou em vigor em 1970 com o objectivo de evitar uma guerra nuclear, limitando a utilização de armas nucleares a nível militar, mas permitindo a cooperação internacional para a sua utilização civil com fins pacíficos¹¹².

O Tratado diferencia as potências detentoras de armas nucleares, que se comprometem a não transferir as suas armas para nenhum outro país, nem a ajudar, encorajar ou induzir os países que não disponham desse armamento a adquiri-las. Os restantes países não nucleares signatários (actualmente o Tratado está ratificado por 189 Estados) comprometendo-se a não desenvolver ou adquirir armas nucleares, sendo em compensação garantido o acesso á tecnologia nuclear para uso pacífico. A 15 de Maio de 1997, foi assinado um protocolo adicional ao acordo, que prevê inspecções por parte da Agência Internacional de Energia Atómica.¹¹³

Diversos Estados recuperam presentemente os seus programas de investigação e desenvolvimento nuclear com o argumento da produção de energia nuclear para fins pacíficos, justificação não aceite pela comunidade internacional que os acusa de pretenderem, dissimuladamente, direccionar os conhecimentos obtidos na investigação para fins militares.

Como exemplo, damos alguns casos controversos e actuais, embora com contextos e envolventes bem diferentes:

- A Coreia do norte, que abandonou unilateralmente o NPT e continuando a proceder a ensaios com misseis de curto e longo alcance¹¹⁴.
- O Irão, ainda signatário do Tratado e sem capacidade sequer previsível de dispor de misseis de longo alcance, mas que representa uma ameaça, para alguns concreta, para outros mais psicológica, pelo facto de ser um Esato muçulmano e por se situar numa zona problemática;

¹¹¹ NPT. Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Tratado_de_N%C3%A3o_Prolifera%C3%A7%C3%A3o_Nuclear- consulta em 24/06/2009

¹¹² A necessidade de controlo de armamento tem a sua génese na crise de misseis de Cuba em 1962, levando os EUA e a URSS a procurar soluções que evitassem a guerra nuclear.

¹¹³ IAEA. <http://www.iaea.org/> - ultima consulta em 24/06/2009

¹¹⁴ <http://tv1.rtp.pt/noticias/index.php?t=Coreia-do-Norte-prepara-novo-ensaio-de-missil-balistico-intercontinental.rtp&article=223637&visual=3&layout=10&tm=7> consulta

- A Índia e o Paquistão, são igualmente potências nucleares que realizam testes atômicos e nunca assinaram o Tratado de Não-Proliferação Nuclear;
- Israel, que nunca assinou o Tratado e, embora nunca tenha reconhecido publicamente, presume-se que possua diversas ogivas nucleares.

Além do perigo nuclear, existe igualmente a facilidade de acesso a armas biológicas e a armas químicas proporcionadas pelo avanço da ciência, constituindo factores de ameaças muito preocupantes.

Contudo, o grande perigo, presentemente, não reside na proliferação das armas de destruição massiva pelos Estados, pois estes são controlados pelos Tratados internacionais. Reside, tal como foi identificado na Estratégia Europeia de Segurança, «... o cenário mais assustador é o da aquisição de armas de destruição massiva por parte de grupos terroristas. Se tal acontecesse, um pequeno grupo teria capacidade para infligir danos a uma escala que antes se encontrava apenas ao alcance dos Estados e dos exercitos...»¹¹⁵

3) Conflitos regionais

Os conflitos regionais são outra das ameaças identificadas na Estratégia.

Se, por um lado, tem um impacto indirecto, e em alguns casos mesmo directo, nos interesses Europeus, por outro lado, podem conduzir a extremismos e/ou a Estados fracassados, criando assim condições propícias ao desenvolvimento do terrorismo e da criminalidade organizada, que, no mundo globalizado dos dias de hoje, pode afectar qualquer zona do planeta.

A insegurança regional poderá também contribuir para o aumento da procura das armas de destruição massiva, com os efeitos nefastos que isto acarreta.

Referindo os problemas que persistem há demasiado tempo em Caxemira, nos Grandes Lagos, na Península da Coreia ou no Médio Oriente, a Estratégia conclui que «... face às novas ameaças, que tantas vezes assumem formas capciosas, a via mais pratica consistirá, nalguns casos, em resolver os velhos problemas dos conflitos regionais...»¹¹⁶

¹¹⁵ *Estratégia Europeia de Segurança*, p.4

¹¹⁶ *Estratégia Europeia de Segurança*, p.4

4) *Fracasso dos Estados*

O fracasso dos estados é outra das ameaças identificadas pelos vinte e cinco Estados-membros da EU. Má governação, guerras civis, terrorismo, criminalidade organizada, são apenas algumas das muitas razões que podem levar à destruição, com consequências extraordinariamente nefastas.

A incapacidade de resposta das instituições estatais levará a graves crises humanitárias; a falta de capacidade de providenciar os cuidados de saúde básicos fará aumentar a propagação de doenças e a mortalidade aumentará substancialmente.

A incapacidade de garantir a segurança das populações contribuirá para o aumento da instabilidade e proporcionará a criminalidade organizada, o terrorismo e a guerra civil. Sem apoio social, a braços com a fome, com as doenças e com a guerra, a população ver-se-á obrigada a recorrer a êxodos em massa, criando problemas aos países vizinhos. A instabilidade regional crescerá e a violência passará além fronteiras, ameaçando outros Estados.

Casos como os da Somália ou da Libéria ilustram perfeitamente estas descrições e, por isso, não admira que a Estratégia analisasse este problema da seguinte maneira: «... o fracasso dos Estados é um fenómeno alarmante que mina a governação à escala global...»¹¹⁷

5) *Criminalidade organizada:*

A última das principais ameaças determinadas na Estratégia é a criminalidade organizada. Indissociável das restantes, tem na Europa um dos seus alvos preferenciais e, embora seja uma ameaça de cariz interno, consubstancia-se numa forte dimensão externa. Associada, na maioria das vezes, ao fracasso dos Estados e ao terrorismo, alimenta-se do tráfico transfronteiriço de drogas, mulheres, migrantes clandestinos e armas.

A análise de alguns números retira as ilusões de quem ainda as poderia ter: «... 90% da heroína presente na Europa provém do cultivo de papoila no Afeganistão... na sua parte, a heroína é distribuída através das redes criminosas dos Balcãs, as quais são

¹¹⁷ *Estratégia Europeia de Segurança*, p.4

igualmente responsáveis por 200 000 dos 700 000 casos de tráfico sexual de mulheres em todo mundo...»¹¹⁸.

Termina dizendo que «... o conjunto de todos estes elementos- terrorismo determinado a fazer uso da máxima violência, disponibilidade de armas de destruição massiva, criminalidade organizada, enfraquecimento do sistema estatal e privatização da força- poderão colocar-nos perante uma ameaça verdadeiramente radical...»¹¹⁹.

Objectivos estratégicos

No contexto destas ameaças, e de forma a garantir a sua segurança, a Europa define neste documento três objectivos estratégicos:

1. Enfrentar as ameaças

As medidas já tomadas, como a aprovação de um Mandado de Detenção Europeu, o reforço da Agência Internacional da Energia Atómica ou a intervenção política e militar com a finalidade de contribuir para a resolução de conflitos regionais (à semelhança do que acontece neste momento na Bósnia- Herzegovina), são exemplos dados na Estratégia para ilustrar a implementação deste objectivo estratégico.

Mas, além da descrição destas medidas já implementadas, a Estratégia dá ênfase ao novo conceito de defesa que tem vindo a ser reconhecido neste mundo pós bipolarizado, ao dizer que «... numa era de globalização, as ameaças longínquas podem ser tão preocupantes como as que estão próximas de nós... [e] no contexto das novas ameaças, a primeira linha de defesa há-de muitas vezes situar-se no exterior [da União Europeia] ...»¹²⁰

Esta questão da exteriorização da PESD para além do continente europeu é, no entanto, algo ainda muito longe de consenso por parte dos Estados-membros. O facto de a segurança dos países já não ser conseguida através da defesa militar das suas fronteiras, mas sim através da intervenção militar em teatros de operações longínquos, poderia ter sido entendido e aceite, pelos Governos, quer pela opinião pública europeia; isto, tendo em consideração a participação militar da EU na estabilização e desenvolvimento dos países saídos da ex-Jugoslávia. Mas, na realidade, o que aconteceu

¹¹⁸ *Estratégia Europeia de Segurança*, p.5

¹¹⁹ *Estratégia Europeia de Segurança*, p.6

¹²⁰ *Estratégia Europeia de Segurança*, p.7

foi algo diferente do que à primeira vista poderia parecer. A paz vivida no último século no seio da EU trouxe aos seus cidadãos a ilusão de que os seus Estados jamais seriam afectados pelo flagelo da Guerra. Ainda assim, a abolição das fronteiras entre os Estados-membros criou, embora inconscientemente, uma percepção na opinião pública de que a instabilidade nas fronteiras da EU é prejudicial para a sua segurança e, por isso, passível de justificar a intervenção militar em países vizinhos, como nos do leste da Europa.

Também é de salientar a afirmação, dos então 25 de que «... nenhuma das novas ameaças é puramente militar, nem pode ser combatida com meios exclusivamente militares; todas elas requerem uma conjugação de instrumentos...». O reconhecimento da não exclusividade militar das ameaças identificadas neste documento aumenta ainda mais a necessidade de uma abordagem que conjugue a vertente militar com um conjunto de medidas de políticas, económicas, financeiras, policiais, humanitárias, entre outras. E sublinha-se a expressão “ainda mais” pois, mesmo no respeitante a ameaças convencionais, a História comprova a necessidade que sempre houve de conjugar medidas militares e medidas civis, embora nunca de uma forma tão urgente como presentemente.

A implementação de medidas de controlo das exportações e as pressões políticas e económicas são algumas formas de enfrentar a proliferação de armamentos. A conjugação de diversos meios (serviços de informação, meios policiais, capacidades judiciais, componente militar, etc) deve ser utilizada para combater o terrorismo transnacional. A utilização das capacidades militares da EU pode restaurar a ordem nos Estados falhados e intervir em conflitos regionais, sendo acompanhada de instrumentos humanitários para fazer face à crise imediata, e de instrumentos económicos e políticos para reconstruir o país e reconstituir a administração civil.

Se as capacidades militares europeias ainda estão em fase embrionária, já o mesmo não se pode dizer da experiência em política externa da UE como um todo, ou dos seus Estados-membros actuando de forma individual ou coordenada, sendo reconhecido na Estratégia que «... A União Europeia está particularmente bem equipada para reagir a estas situações multifacetadas.»¹²¹

¹²¹ *Estratégia Europeia de Segurança*, p.7

2. Criar segurança na vizinhança da UE

Reconhecido por todos os Estados-membros é o facto de que «...É do interesse da Europa que os países situados junto às suas fronteiras sejam bem governados. Para a Europa, constitui um problema ter nas suas fronteiras países envolvidos em conflitos violentos, Estados enfraquecidos em que floresce a criminalidade organizada, sociedades disfuncionais ou um crescimento descontrolado da população...», Os países vizinhos a que o documento alude são vários e com diferentes problemas.

Temos o caso dos Balcãs, onde a intervenção militar, humanitária, económica e política, em territórios como o da Bósnia, garantiu a paz e evitou o retorno aos grandes conflitos que poderiam afectar a estabilidade desta região. Como alguns dos países saídos da ex-Jugoslávia já membros da família europeia e outros situados como sérios candidatos à adesão, a perspectiva de aderir à UE constitui para esta região um incentivo à realização de reformas.

As mesmas perspectivas são compartilhadas por alguns dos países do Leste europeu oriundos da ex-União Soviética, onde os benefícios da cooperação económica e política são de grande interesse, quer para eles, quer para a UE, e os problemas que atravessam, por exemplo os países do sul do Cáucaso, merecem uma maior atenção por parte da União Europeia.

A região do Mediterrâneo constitui outro foco de atenção e preocupação para os Estados-membros. A estagnação económica, os conflitos pendentes e as perturbações sociais apelam a uma cooperação mais eficaz, que se tem vindo a tentar implantar ao nível económico, cultural e de segurança através do processo de Barcelona.

Já geograficamente mais afastada, mas não tanto assim, se considerarmos a perspectiva da entrada da Turquia na UE (situação que só por si tem merecido muito debate e fez correr muita tinta, mas que não é relevante para este trabalho), a «...resolução do conflito Israelo-árabe é uma prioridade estratégica para a Europa e um pressuposto sem o qual poucas serão as possibilidades de resolução de outros problemas do Médio Oriente...»¹²². Este conflito, embora com altos e baixos, constitui-se actualmente como uma das maiores preocupações de segurança a nível mundial, tendo malgrado todas as expectativas internacionais de resolução.

¹²² Estratégia Europeia de Segurança, p.8

3. Uma ordem internacional baseada num multilateralismo efectivo

Os Estados-membros escreveram que «...É nosso objectivo desenvolver uma sociedade internacional mais forte, instituições internacionais que funcionem sem atritos e uma ordem internacional que respeite as regras estabelecidas... (porque) ... a melhor protecção para a nossa segurança é um mundo constituído por Estados democráticos bem governados...»¹²³. Para isso, concordam que a melhor forma de o fazer é defender e desenvolver o Direito Internacional já existente, embora com as necessárias adaptações à nova realidade geoestratégica, bem como fomentar uma evolução de legislação que permita fazer face às novas ameaças.

A UE confirma a Organização das Nações Unidas como sendo o único fórum que permite um verdadeiro debate mundial¹²⁴, ao atribuir à sua carta a qualidade de enquadramento fundamental das relações internacionais e ao seu Conselho a responsabilidade primária na manutenção da paz internacional. Para isso, reconhece que uma das suas prioridades é a de dotar as UN com meios que lhe permitam tornar-se mais eficaz no cumprimento das suas missões.

Mas a UE não considera que a segurança internacional esteja dependente apenas das Nações Unidas. Outras instituições internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC) ou o Tribunal Internacional (TPI), têm um papel fundamental na manutenção da segurança internacional e, por isso, deve ser efectuado um esforço para que haja um aumento dos seus membros.

Também organizações regionais, como a OSCE, o Conselho da Europa, a ASEAN, o MERCOSUL, ou a União Africana, entre outras, detêm um papel fulcral na segurança internacional ao contribuírem para a manutenção da ordem ao nível regional.

O incentivo à adopção dos princípios de uma boa governação democrática por todos os Estados do Mundo, como o combate à corrupção, a protecção dos direitos Humanos ou o apoio às reformas sociais e políticas, pode constituir uma das melhores formas de garantir a segurança internacional, coloca-a numa situação privilegiada para, através de políticas de comércio e de desenvolvimento, promover reformas.

A UE considera ainda que a relação transatlântica, nomeadamente através da NATO, é fundamental no reforço do sistema internacional.

¹²³ Estratégia Europeia de Segurança, p9

¹²⁴ Actualmente conta com 192 países membros, sendo o mais recente o Montenegro que aderiu em 2006 (-<http://www.un.org/member> (última consulta a 25 de Junho de 2009))

A Estratégia termina, deixando uma advertência aos países incumpridores do Direito Internacional: existe um «...preço a pagar, designadamente a nível das suas relações com a União Europeia...»¹²⁵, caso estes não estejam dispostos a juntarem-se à comunidade internacional.

Implicações Políticas e Cultura de Segurança Estratégica

Após identificar as várias ameaças a que a Europa está sujeita e delinear os três objectivos estratégicos para o futuro da União Europeia na área da segurança, os Estados-membros lançam-se na definição de um conjunto de boas intenções, que esperam vir a contribuir para a resolução destes problemas. **Mais activos. Mais coerentes, mais capazes e maior colaboração com outros parceiros**, são as palavras de ordem que usam para finalizar este documento.

- **Mais activos** na prossecução dos seus objectivos estratégicos:
 - Recorrendo a instrumentos políticos, diplomáticos, civis, comerciais, militares e outros;
 - Apoiando as Nações Unidas nas suas iniciativas de manutenção da segurança internacional, quer na fase de pós-conflito, quer na fase de gestão de crises;
 - Efectuando várias operações em simultâneo, que envolvam capacidades militares e civis;
 - Intervindo preventivamente para evitar que determinados problemas possam adquirir características mais graves no futuro.

- **Mais capazes** nas intervenções que efectuem no exterior:
 - Conjugando os recursos das instituições da UE com os dos Estados-membros, de forma a possibilitar uma maior capacidade diplomática;
 - Garantindo uma partilha mais eficiente de informações entre Estados-membros;
 - Tendo possibilidade de concentrar os recursos necessários em situações de crise e principalmente no pós-conflito;
 - Reforçar a capacidade operacional da UE, quer dando um melhor uso aos recursos já existentes, quer mobilizando novos recursos, quer utilizando de forma

¹²⁵ Estratégia Europeia de Segurança, p.10

sistemática meios partilhados e em comum (reduzindo duplicações), quer dando uso aos acordos permanentes Berlim Plus;

- Abrindo a possibilidade de alargar o espectro de missões a serem efectuadas pela UE.

- **Mais coerentes** na sua actuação externa:

- Melhorando a coordenação entre as acções externas dos Estados-membros;
- Coordenando a acção externa da UE com a Justiça e Assuntos Internos;
- Congregando os diferentes instrumentos e capacidades da UE (programas de assistência europeus, Fundo Europeu de Desenvolvimento, capacidades militares e civis dos Estados-membros, etc);
- Conciliando a agenda da diplomacia europeia e das políticas de desenvolvimento e do comércio.

- **Mais colaboração com outros parceiros:**

- Aumentando a cooperação multilateral nas organizações internacionais;
- Mantendo de forma efectiva e equilibrada a parceria com os EUA, que é fundamental;
- Desenvolvendo parcerias estratégicas com outros países (Japão, China, Canadá e Índia) e, em especial, com a Rússia.

VIII. Operações militares no âmbito da Política Europeia de Segurança e Defesa¹²⁶

Apesar da declaração sobre a operacionalidade da PESD emitida no Conselho Europeu de Laeken, em 15 de Dezembro de 2001, na sequência dos atentados de 11 de Setembro nos EUA, a União Europeia só adquiriu efectivamente capacidade de conduzir Operações de Resposta a Crises em 2003, ano em que declarou possuir a capacidade operacional para actuar em toda a dimensão das missões de Petersberg (embora com limitações) e durante o qual lançou quatro operações. Desde essa altura, foram realizadas diversas missões, quer pela componente militar, quer pela componente civil. Se tivermos em consideração, como já verificamos, que o conflito dos Balcãs influenciou de forma positiva o desenvolvimento da PESD, não é de estranhar que as primeiras operações efectuadas, quer civis quer militares, tenham sido neste território.

No âmbito deste capítulo, iremos analisar mais aprofundadamente as operações militares desenvolvidas pela PESD. No entanto, a interligação da componente militar com a componente civil obriga a uma abordagem, ainda que menos objectiva, das operações civis realizadas até aos dias de hoje.

Operação EUFOR Concórdia – Macedónia/FYROM

A primeira operação militar da União Europeia foi a **Operação EUFOR Concórdia**¹²⁷, realizada na Macedónia/FYROM, com início a 31 de Março de 2003 e fim a 15 de Dezembro desse ano¹²⁸.

A pedido das autoridades da Macedónia (cuja aspiração de aderir à União Europeia contribuía decisivamente como factor de motivação em prol da paz), e na sequência do fim da operação Allied Harmony da NATO, é então lançada esta operação e, muito embora não exista nenhuma resolução das Nações Unidas a autorizá-la explicitamente, é comum considerar que ela se encontra abrangida pela resolução do

¹²⁶ <http://www.consilium.europa.eu/cms3-fo/showPage.asp?id=268&lang=pt&mode=g> (última consulta a 30 de Junho de 2009).

¹²⁷ <http://www.delmkd.cec.eu.int/en/Concordia/main.htm> (última consulta a 30 de Junho de 2009).

¹²⁸ Inicialmente o mandato desta força terminava no final de Setembro, tendo sido posteriormente alargado, a pedido das autoridades locais.

Conselho de Segurança da ONU nº1371 de 26 de Setembro de 2001¹²⁹. Os documentos legais da União Europeia relativos a esta missão são os seguintes:

- Acção Conjunta do Conselho 2003/92/PESC de 27 de Janeiro de 2003 relativo à operação militar da UE na FYROM¹³⁰;
- Decisão do Comité Político e de Segurança, que estabelece um Comité de países contribuintes para a operação militar liderada pela UE na FYROM (18-03-2003)¹³¹;
- Decisão do Conselho relativa ao início da operação militar da UE na FYROM (18-02-2003)¹³²;
- Decisão do Conselho 2003/563/PESC de 29 de Julho de 2003 relativa à extensão da operação militar da UE na FYROM (30-07-03)¹³³.

Esta operação tinha como principal missão continuar o trabalho de estabilização da situação no território iniciado pela NATO, garantindo as condições de segurança necessária à implementação do “Ohrid Framework Agreement”¹³⁴, assinado em Agosto de 2001. Inseria-se num contexto de apoio prestado pela União Europeia ao Governo macedónio, que, além da componente militar, envolvia, igualmente, apoio político e económico. Os principais objectivos militares da operação eram os seguintes:

- Garantir a estabilidade, através de uma presença militar visível, especialmente em áreas potencialmente instáveis e com tensões étnicas;
- Garantir a protecção adequada das suas forças e de outros elementos representantes da União Europeia (e da comunidade internacional) presentes no território;

¹²⁹ Guide de la Politique Europeenne de Securite et de Defense (PESD) p.43 (édition Novembre 2008).

¹³⁰ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/COUNCIL%20JOINT%20ACTION%202003%2092%20CFSP.pdf> (última consulta a 30 de Junho de 2009).

¹³¹ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/PSC%20Decision%20setting%20up%20the%20Committee%20of%20Contributors%20for%20the%20EU-led%20operation.pdf> (última consulta a 30 de Junho de 2009).

¹³² <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Council%20Decision%20launch%20of%20the%20EU%20Military%20Operation.pdf> (última consulta a 30 de Junho de 2009).

¹³³ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Council%20Decision%202003%20563%20CFSP.pdf> (última consulta a 30 de Junho de 2009).

¹³⁴ <http://faq.macedonia.org/politics/framework-agreement.pdf#search=Ohrid%20Framework%20Agreement> (última consulta a 30 de Junho de 2009).

- Manter a ligação com as autoridades macedónias, os líderes locais e a população em geral, bem como as organizações internacionais a actuar no território, com particular atenção às de potencial conflito.

Pelo facto de esta operação da União Europeia ter substituído a operação Allied Harmony da NATO, não é de admirar que também tenha sido a primeira vez que os acordos de Berlim Plus foram postos em prática¹³⁵. No âmbito destes acordos, além da utilização de alguns meios da NATO, é de realçar a coordenação muito próxima entre os órgãos de decisão da União Europeia e da NATO, o que foi fundamental para o sucesso da missão. Para que isso fosse possível, a União Europeia estabeleceu um conjunto de Postos de Comando físicos ao lado dos correspondentes NATO, apoiando-se nestes e facilitando assim a coordenação UE-NATO.

Ao nível estratégico, o comando da União Europeia para a operação Concórdia situava-se no Supreme Headquarters Allied Power Europe (SHAPE)¹³⁶ e tinha o nome de EU-Operation Headquarters (OHQ)¹³⁷, cujo Comandante (“Operation Commander”) acumulava também as funções da NATO Deputy Supreme Allied Command in Europe (DSACEUR). Esta situação é de extrema importância, pois garantiu a coordenação ao mais alto nível entre a União Europeia e a NATO, facilitando assim a actividade das duas estruturas a todos os níveis.

Ao nível operacional, que sem dúvida traduzia o apoio principal fornecido pela NATO, a União Europeia montou um comando junto ao Allied Forces South Europe (AFSOUTH)¹³⁸ com o nome de EU Command Element (EUCE). A missão principal deste elemento era a de assegurar que a cadeia de comando da UE estivesse permanentemente informada sobre a situação no Teatro de Operações e nos países vizinhos da Macedónia. Para isso, garantia o fluxo de informação entre as forças no

¹³⁵ Convém lembrar que estes acordos foram firmados apenas uns dias antes e já com este objectivo – 17 de Março de 2003.

¹³⁶ Principal Quartel-General da NATO na Europa (situado na Bélgica).

¹³⁷ Este Quartel-General da UE passou a ser permanente, embora adopte o nome de European Union Staff Group (EUSG) sempre que a UE não tiver nenhuma missão militar a decorrer.

¹³⁸ Um dos Comandos das Forças Conjuntas da NATO que actualmente é responsável pelas operações nos Balcãs (situado em Nápoles/Itália).

terreno, o EU-Operation Headquarters no SHAPE e o Estado-Maior da União Europeia.¹³⁹

Caso a situação no terreno da Macedónia se deteriorasse, a NATO garantia a reserva da força através de um Batalhão que se encontrava no Kosovo. Ao nível tático, ou seja, para a condução da operação EUFOR Concórdia no terreno, o Quartel-General da EUFOR Concórdia estava localizado em Skopje, sendo o Comandante da Força (Force Commander) o, na altura, Major-General Luís Nelson Ferreira dos Santos. Existiam ainda mais três Quartéis-Generais Regionais localizados respectivamente em Skopje, Kumanovo e Tetovo, e diversas Equipas de Ligação espalhadas pelo terreno (22 equipas de ligação ligeiras e 8 equipas de ligação pesadas), bem como Elementos de Apoio (componente aérea, equipas de evacuação aérea e equipas de destruição de explosivos).

No total, a força da EUFOR Concórdia envolveu cerca de 400 militares de 26 Estados, dos quais 13 pertenciam à União Europeia (quando esta era composta por 15 membros). Esta força da união Europeia detinha um considerável número de Quartéis-Generais (quatro), que não se reflectia nas forças que tinha no terreno (quase apenas compostas por equipas de ligação, sem uma verdadeira capacidade de intervenção militar). Esta situação prendeu-se fundamentalmente com dois factores:

- Por um lado, tratava-se de um território já relativamente estável em termos de segurança (a NATO tinha estado no terreno desde meados de 2001)¹⁴⁰ não exigindo, por isso, grandes efectivos militares;
- Por outro lado, era a primeira operação militar da União Europeia, onde interessava principalmente experimentar a ligação entre os vários contingentes militares europeus ao nível do Comando e Controlo tratando-se, por isso, de uma operação fundamental na obtenção da experiência que permitiu posteriormente substituir a NATO na Bósnia-Herzegovina, já com uma capacidade militar razoável.

A relativa estabilidade no território e a necessidade que o governo macedónio tinha de passar uma imagem de que a situação no país estava efectivamente melhor,

¹³⁹ Que por sua vez se ligava ao Comité Militar da UE e ao Comité Político e de Segurança, de forma a garantir o controlo político da operação.

¹⁴⁰ Em Agosto de 2001, a NATO iniciou na Macedónia a operação Essential Harvest, que foi substituída em Setembro desse ano pela Task Force Fox da NATO, tendo esta sido substituída pela operação Allied Harmony em Dezembro de 2002.

levou a que, em 15 de Dezembro de 2003, a operação militar Concórdia fosse substituída pela Missão de Polícia da UE-“EUPOL PROXIMA”. Esta missão envolveu cerca de 200 efectivos e tinha como objectivo apoiar o Governo no combate ao crime organizado, bem como aconselhar e monitorizar a polícia local.

Dois anos depois, esta missão de Polícia foi substituída pela EU Police Advisory Team (EUPAT). Composta por cerca de 30 efectivos policiais especialistas em diversas áreas (crime organizado, controlo de fronteiras, combate à corrupção, e outros), trabalham em conjunto com o Governo da Macedónia e sob indicações do Representante Especial da União Europeia no apoio à polícia local.

Operação EUFOR Artemis e EUFOR RD Congo

A 15 de Junho de 2003, e por decisão do Conselho da União Europeia, deu-se início a uma Operação de Gestão de Crises no nordeste da República Democrática do Congo (na Cidade de Bunia), de nome **EUFOR Artemis**. Esta operação teve a breve duração de 3 meses (terminou a 1 de Setembro desse ano), mas pode ser considerada um marco na PESC, pois foi a primeira operação (militar ou civil) efectuada fora da Europa. Como outra característica a realçar temos a coordenação muito próxima com a ONU, em particular com a missão da ONU já presente no local (United Nations Mission in the Democratic Republic of Congo- MONUC).

Contrariamente à operação Concórdia, esta baseou-se na Resolução 1484 (de 30 de Maio de 2003) do Conselho de Segurança das Nações Unidas¹⁴¹, tendo-lhe sido fornecido um mandato autorizando a intervenção com o objectivo de: «... to contribute to the stabilization of the security conditions of the airport, the internally displaced persons in the camps in Bunia and, if the situation requires it, to contribute to the safety of the civilian population, United Nations personnel and the humanitarian presence in the town...».

¹⁴¹ [Http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/UNresolution1484.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/UNresolution1484.pdf) (última consulta a 01 de Julho de 2009).

Em relação à legislação da União Europeia que enquadra esta operação, é de referir a seguinte:

- Posição Comum 2003/319/PESC, adoptada pelo Conselho a 8 de Maio de 2003, referente ao apoio da União Europeia na Implementação do Lusaka Ceasefire Agreement e no processo de paz da República Democrática do Congo¹⁴²;
- Acção conjunta do Conselho 2003/423/PESC, de 5 de Junho de 2003, referente à operação militar da União Europeia na República Democrática do Congo¹⁴³;
- Decisão do Conselho 2003/432/PESC, de 12 de Junho de 2003, referente ao início da operação militar da União Europeia na República Democrática do Congo¹⁴⁴.

Foi também a primeira missão militar da União Europeia sem recurso a meios da NATO. O controlo político e a direcção estratégica ficaram a cargo do Comité Político e de Segurança (COPS) e coube ao Comité Militar da UE (EUMC) a monitorização da execução da operação militar.

A forma escolhida para a condução desta operação ao nível operacional foi de utilização de um Quartel-General de um dos Estados-membros da União, com a França a servir de “Nação-Quadro” (Framework Nation)¹⁴⁵ e, o Quartel-General para esta operação a ficar situado em Paris (no Centre de planification et de conduite des opérations).

Ao nível tático, o Comandante da Força teve sob o seu comando cerca de 1800 efectivos, sendo a maioria dos recursos humanos e materiais provenientes da França.

Em Abril de 2005, também na República Democrática do Congo, mas desta vez em Kinshasa, foi lançada uma **missão de polícia da UE EUPOL Kinshasa** a pedido do Governo do Congo. Esta missão envolve 30 efectivos e tem como objectivo ajudar na criação de uma unidade de polícia local que servirá para assegurar a protecção das instituições do Estado.

¹⁴² <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Council%20Common%20position.pdf> (última consulta a 01 de Julho de 2009)

¹⁴³ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/joit%20action%205.6.03.pdf> (última consulta a 01 de Julho de 2009).

¹⁴⁴ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/decision%2012.06.03.pdf> (última consulta a 01 de Julho de 2009).

¹⁴⁵ Inserido no conceito básico da conduta de operações de gestão de crises dirigidas pela União Europeia com recurso a uma nação-quadro, aprovado em 24 de Julho de 2002.

Em Junho do mesmo ano, a União Europeia lançou uma missão para a reforma da segurança. A **EUSEC RD Congo** tem a duração de um ano, é composta por oito especialistas e tem por objectivo prestar aconselhamento e assistência às autoridades do Congo responsáveis pela segurança, assegurando a promoção de polícias compatíveis com: direitos humanos e direito internacional humanitário, princípios democráticos, princípios de boa gestão pública, transparência e respeito pelo Estado de Direito.

Já em 2006, a República Democrática do Congo tornou-se novamente palco para mais uma Operação de Gestão de Crises da União Europeia, agora com o objectivo de apoiar a missão MONUC das Nações Unidas durante o processo eleitoral. Esta operação militar, com o nome de **EUFOR RD Congo**, teve o total acordo das autoridades da República Democrática do Congo, estando sob a égide da Resolução 1671 do Conselho de Segurança da ONU, adaptada em Abril de 2006¹⁴⁶. Convém referir que esta Resolução estabelecia como condições especiais que a operação estaria finalizada até quatro meses após o primeiro período de eleições e não podia exceder o tempo definido para a missão MONUC da ONU. A força da UE teve as seguintes tarefas especiais:

- «...Auxiliar a **MONUC** A estabilizar a situação, caso esta enfrente sérias dificuldades em cumprir o seu mandato face às suas capacidades;
- Contribuir para a protecção de civis, sob iminente ameaça de violência física, nas suas zonas de destacamento;
- Contribuir para a protecção do aeroporto de Kinshasa;
- Garantir a segurança e a liberdade de movimentos dos funcionários e a protecção das instalações da **EUFOR R.D. Congo**;
- Executar operações excepcionais de resgate de indivíduos em perigo...».

O suporte legal da União Europeia para esta operação é a Acção Conjunta do Conselho 2006/319/PESC¹⁴⁷, relativa à operação militar da UE de apoio à missão da ONU na RDC durante o processo de eleições.

A estrutura do Comando obedece ao mesmo esquema adoptado para a operação EUFOR Artemis, agora com a Alemanha a servir de “nação-quadro” e estando o

¹⁴⁶ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Res1671-En.pdf> (última consulta a 4 de Julho de 2009).

¹⁴⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/1-116/1-11620060429en00980101.pdf> (última consulta a 4 de Julho de 2009).

Quartel-General para esta operação localizado no Comando de Operações das Forças Armadas Alemãs em Potsdam (Einsetzungskommando der Bundeswehr).

Operação EUFOR Althea – Bósnia-Herzegovina

Em Janeiro de 2003, e ainda antes da declaração da operacionalidade da União Europeia (em Maio desse ano), foi lançada a primeira operação da PESC: **Missão de Polícia da UE (EUPM)** na Bósnia-Herzegovina¹⁴⁸. Esta missão, com mandato estendido até 2007, foi iniciada a pedido das autoridades da Bósnia, tendo substituído a UN International Police Task Force (IPTF). Por essa razão, a sua actuação segue a linha estabelecida para a IPTF nos acordos de Paz de Dayton, sendo fundamentalmente uma missão de aconselhamento, monitorização e inspecção das forças policiais da Bósnia-Herzegovina. Envolve cerca de 470 efectivos policiais e resulta da participação dos 27 Estados-membros em conjunto com outros 7 países não membros (Canadá, Islândia, Noruega e Turquia – membros da **NATO** – e Rússia, Suíça e Ucrânia).

Após o sucesso da Missão de Polícia da União Europeia (EUPM) na Bósnia-Herzegovina e da Operação EUFOR Concórdia na Macedónia/FYROM, o Conselho da UE aceitou, em Julho de 2004, o desafio de substituir a força militar da NATO na Bósnia (SFOR) por uma liderada por si. Na sequência foram produzidos diversos documentos pela UE, dos quais se discriminam de seguida os mais importantes:

- Acção Conjunta do Conselho 2004/570/PESC, de 12 de Julho de 2004, referente à operação militar da UE na Bósnia-Herzegovina¹⁴⁹.
- Decisões do Comité Político e de Segurança, que estabelecem um Comité de países contribuintes para a operação militar liderada pela UE na Bósnia-Herzegovina (2004/739/PESC, - BIH/3/2004 de 29 de Setembro de 2004¹⁵⁰ e posterior alteração 2004/822/PESC – BIH/5/2004 de 3 de Novembro de 2004¹⁵¹);

¹⁴⁸ <http://www.euforbih.org/> (última consulta a 4 de Julho de 2009).

¹⁴⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/oj/2004/1-252/1-25220040728pt00100014.pdf> (última consulta a 4 de Julho de 2009).

¹⁵⁰ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/1-32520041028en00640066.pdf> (última consulta a 4 de Julho de 2009).

¹⁵¹ http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/1_357/1-35720041202en00390040.pdf (última consulta a 4 de Julho de 2009).

- Decisão do Conselho 2004/803/PESC, de 25 de Novembro de 2004, sobre o início da operação militar¹⁵². Esta operação está sob um mandato das Nações Unidas, consubstanciado na Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas nº1575 adoptada em 22 de Novembro de 2004¹⁵³.

Assim em Dezembro de 2004, a **Operação EUFOR Althea** colocou no terreno cerca de 7000 efectivos (provenientes de 22 Estados-membros e de em não membros), que constituem a maior força militar até agora utilizada pela União Europeia.

Os objectivos desta força continuam a ser garantir a implementação dos Acordos de paz de Dayton, criando condições de estabilidade e segurança que possibilitem o desenvolvimento económico, político e social do país. Cumulativamente, esta força apoia o Tribunal Criminal Internacional para a ex-Jugoslávia na procura e detenção de indivíduos indiciados como criminosos de guerra.

A estrutura de Comando é semelhante à da operação EUFOR Concórdia, tendo a União Europeia recorrido mais uma vez aos acordos de Berlim plus. Por esse facto, o comando estratégico da operação é feito a partir do EU Operation Headquarters (OHQ) no SHAPE e, ao nível operacional, a partir do EU Command Element (EUCE) no AFSOUTH. Ao nível tático, os militares da EUFOR Althea são comandados pelo Quartel-General (QJ) da EUFOR, situado em Sarajevo. Deste QJ dependem:

- Três Quartéis-Generais regionais situados respectivamente em Tuzla (Multinacional Task Force North – MNTF N), em Mostar (Multinacional Task Force Southeast – MNTF SE) e em Banja Luka (Multinacional Task Force Northwest – MNTF NW);
- A Integrated Police Unit (IPU), que se encontra distribuída pela Bósnia e executa missões normais de polícia, incluindo controlo de tumultos.

Toda esta componente militar encontra-se enquadrada num esforço da União Europeia em construir estruturas sociais e políticas estáveis na Bósnia, bem como uma economia funcional que lhe permita no futuro pensar na integração na União Europeia e

¹⁵² <http://www.eur-lex.europa.eu/LexuriServ/site/en/oj/2004/1-353/1-35320041127en00210022.pdf> (última consulta a 4 de Julho de 2009).

¹⁵³ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/No461922.pdf> (última consulta a 4 de Julho de 2009).

assim garantir a paz e segurança na Europa. Essa perspectiva foi aberta em Junho de 2003 com a União Europeia a assumir, através da Agenda de Salónica¹⁵⁴, o compromisso de se empenhar na construção da BiH, também espelhado na Acção Conjunta do Conselho 2004/569/PESC, de 12 de Julho de 2004, que define o mandato do Representante Especial da União Europeia na Bósnia-Herzegovina (EUSR BiH).

O EUSR BiH liga-se directamente ao Alto-Representante para a PESC e tem um papel fundamental na promoção de uma acção coordenada e coerente entre todos os actores da União Europeia presentes no território da BiH, como sejam a Força Militar da UE, a Missão de Polícia da UE e a Delegação da Comissão Europeia (responsável pelos aspectos civis da reconstrução social, política e económica)¹⁵⁵. Igual acção de coordenação era desenvolvida pelo Representante Especial da União Europeia na Macedónia/FYROM, que também aí se revelou fulcral na estabilização desse território.

Apoio civil-militar da União Europeia à operação AMIS II da União Africana

Na sequência de uma nova forma de intervir em África, o Conselho da União Europeia decidiu, a 18 de Julho de 2005, apoiar a actividade militar e policial da União Africana (UA) na missão por esta efectuada em Darfur, Sudão (AMIS II). Assim, o Conselho aprovou, através da Acção Conjunta do Conselho 2005/557/PESC¹⁵⁶, o estabelecimento de uma acção de apoio civil-militar da UE, denominada **AMIS EU Supporting Action** e formada por uma componente de polícia civil (CIVPOL) e por uma componente militar.

Estamos perante um novo conceito que tem vindo a ser explorado nos últimos anos e que já teve espelho na Estratégia de Segurança Europeia. Este modelo assenta na responsabilização das organizações regionais de segurança pela manutenção da paz na região.

¹⁵⁴ Englobada no Processo de Estabilização e de Associação para os Balcãs Ocidentais, que inclui a assinatura de acordos com os países da região: Albânia, Bósnia e Herzegovina, Croácia, antiga República Jugoslava da Macedónia e Sérvia e Montenegro, incluindo o Kosovo.

¹⁵⁵ Para mais informação, consultar <http://www.eubih.org/> (última consulta a 5 de Julho de 2009).

¹⁵⁶ <http://www.eur.lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/1-18820050720en00460051.pdf> (última consulta a 6 de Julho de 2009).

A União Europeia atribui a responsabilidade pela ligação com a União Africana ao Alto-Representante para a PESC e ao Representante Especial da União Europeia para o Sudão (EUSR Sudão)¹⁵⁷.

O COPS ficou responsável pelo controlo político e direcção estratégica (tendo inclusive o poder de nomear o chefe da equipa de Polícia da União Europeia e o conselheiro militar do EUSR Sudão).

Ao Comité Militar da União Europeia e ao CIVCOM competiu a responsabilidade de aconselhar o COPS, sendo apoiados pelo EUMS numa antecipação do Centro de Operações da União Europeia, que começou a funcionar, em 2007, com o objectivo de apoiar operações conjuntas militares-civis.

Em relação aos apoios a prestar para esta missão foram definidos os seguintes:

- **Pela componente civil:**
 - Apoiar à cadeia de comando da polícia da missão AMIS II;
 - Apoiar no treino do pessoal da CIVPOL;
 - Apoiar no desenvolvimento de uma força de polícia dependente do Secretariado da União Africana.
- **Pela componente militar:**
 - Assistência técnica aos vários níveis da cadeia de comando da AMIS II, nomeadamente logística;
 - Fornecimento de Observadores Militares;
 - Treino de militares da UA pertencentes à missão AMIS II;
 - Transporte táctico e estratégico;
 - Observação aérea.

Outras operações da Política Europeia de Segurança e Defesa

Após a adopção pelo Conselho da Estratégia de Segurança Europeia, em Dezembro de 2003, a União Europeia incrementou a sua acção como “actor Global” através do lançamento de diversas missões dispersas pelo globo, em particular em África, na Ásia e no Médio Oriente.

¹⁵⁷ Criado pela Acção Conjunta do Conselho 2005556/PESC, de 18 de Julho de 2005.

Em Julho de 2004, o Conselho da UE lançou a primeira operação de Estado de Direito. A **EUJUST Themes, efectuada na Geórgia**, teve a duração de um ano e reuniu 10 especialistas na área jurídica com o objectivo de auxiliar as autoridades da Geórgia na resolução de problemas com o seu sistema judicial, bem como de prestar assistência ao processo de reforma com a intenção de o tornar concorrente com as regras europeias e internacionais do Estado de Direito.

Em Julho de 2005, o Conselho da União Europeia iniciou a operação de Estado de Direito **EUJUST Lex Iraque**, composta por um pequeno grupo de especialistas, com a missão de dar formação a juízes, magistrados e oficiais superiores da polícia.

Em Setembro de 2005, a União Europeia iniciou, em conjunto com a Associação das Nações do Sudoeste Asiático (ASEAN), uma **missão de monitorização em Aceh, Indonésia (AMM)**. Com cerca de 230 efectivos civis (dos quais 130 da UE), têm como objectivo garantir a implementação do memorando de paz assinado entre o Governo da Indonésia e o movimento para a libertação de Aceh, após 30 anos de conflito.

Em Novembro desse ano, e com cerca de 70 efectivos, foi iniciada uma **missão de assistência fronteiriça na Moldávia e na Ucrânia** por um período de dois anos, com o objectivo de dar formação e aconselhamento às autoridades desses países responsáveis pelo controlo e vigilância da fronteira, contribuindo também para a cooperação bilateral nesta área entre estes dois países.

Nesse mesmo mês, a União Europeia aprovou o início da **missão de polícia da UE para os territórios palestinos (EUPOL COPPS)**, por um período de três anos. Além de auxiliar na implementação do plano de desenvolvimento da polícia civil palestina, estes 30 efectivos da União Europeia têm também como missão aconselhar os oficiais superiores dessa polícia, bem como os do sistema de justiça criminal.

Também nos territórios palestinos e nesse mês, na sequência da assinatura do “Agreement and Movement and Access” pela Autoridade Palestiniana e pelo Governo de Israel, a União Europeia decidiu, a convite destas duas entidades, montar uma missão de assistência fronteiriça em Rafah (faixa de Gaza) pelo período de um ano. A **EU BAM Rafah**, com cerca de 80 pessoas, tem por missão treinar, equipar e dar assistência técnica às equipas palestinas responsáveis pela segurança daquele posto fronteiriço com o Egipto (que representa o único ponto de passagem entre os territórios palestinos e outro país que não Israel).

Desde o 2º semestre de 2006, a União Europeia participa com cerca de metade dos efectivos numa força militar que actua no Líbano com um mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Pelo grau de elevado risco que lhe é reconhecido e pela importância que tem para a segurança de uma região deveras conturbada, esta operação irá certamente pôr à prova a evolução verificada na Política Europeia de Segurança e Defesa.

IX. De Nice a Lisboa: A nova Visão da Política Europeia de Segurança e Defesa

A Europa rumo ao século XXI

Em 50 anos, a Europa mudou e o mundo também. Hoje, mais do que nunca, num mundo globalizado em constante mutação, a Europa deve fazer face a novos desafios. A mundialização da economia, a evolução demográfica, as alterações climáticas, o aprovisionamento energético ou ainda as novas ameaças que pesam sobre a segurança são alguns dos desafios com que a Europa do século XXI se confronta.

Os Estados-Membros já não são capazes de enfrentar sozinhos todos estes novos desafios que não conhecem fronteiras. Por conseguinte, um esforço colectivo, à escala europeia, permitirá fazer-lhes face e responder às preocupações dos cidadãos. Todavia, para enfrentar esses desafios, a Europa deve modernizar-se. Deve dispor de utensílios eficazes e coerentes adaptados não só ao funcionamento de uma União Europeia recentemente alargada de 15 para 27 membros, mas também à rápida evolução do mundo actual. As regras de vida em comum consagradas nos tratados devem, pois, ser renovadas.

É esse o objectivo do Tratado assinado em Lisboa a 13 de Dezembro de 2007. Tendo em conta as evoluções políticas, económicas e sociais, e desejando simultaneamente responder às aspirações dos europeus, os Chefes de Estado e de Governo chegaram a acordo sobre novas regras que regem o alcance e as modalidades da acção futura da União Europeia. Assim, o Tratado de Lisboa permitirá adaptar as instituições europeias e os seus métodos de trabalho, reforçar a legitimidade democrática da União Europeia e consolidar a base dos seus valores fundamentais.

O Tratado de Lisboa é o fruto de negociações entre Estados-Membros, reunidos em Conferência Intergovernamental. A Comissão Europeia e o Parlamento Europeu participaram nos trabalhos da Conferência Intergovernamental. Antes de poder entrar em vigor, este Tratado deverá ser ratificado por todos os 27 Estados-Membros. Cabe a estes últimos, em conformidade com as respectivas regras constitucionais, escolher o modo de ratificação.

Nos termos do artigo 6º do Tratado de Lisboa, “O presente Tratado entra em vigor no dia 1 de Janeiro de 2009, se tiverem sido depositados todos os instrumentos de ratificação ou, na falta desse depósito, no primeiro dia do mês seguinte ao do depósito do instrumento de ratificação do Estado signatário que proceder a esta formalidade em último lugar.” Até à data, o Tratado foi aprovado por 26 Estados-Membros, tendo 23 Estados depositado os respectivos instrumentos de ratificação em Roma.

O Tratado em poucas palavras

Em 13 de Dezembro de 2007, os dirigentes da União Europeia assinaram o Tratado de Lisboa, pondo assim fim a vários anos de negociações sobre questões institucionais.

O Tratado de Lisboa altera, sem os substituir, os tratados da União Europeia e da Comunidade Europeia actualmente em vigor. O Tratado dotará a União do quadro jurídico e dos instrumentos necessários para fazer face a desafios futuros e responder às expectativas dos cidadãos.

Uma Europa mais democrática e transparente, com um papel reforçado para o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais, mais oportunidades para que os cidadãos façam ouvir a sua voz e uma definição mais clara de quem faz o quê aos níveis europeu e nacional.

Um papel reforçado para o Parlamento Europeu: o Parlamento Europeu, directamente eleito pelos cidadãos da União Europeia, terá novos poderes importantes no que se refere à legislação e ao orçamento da União Europeia, bem como aos acordos internacionais. Em especial, em relação à maior parte da legislação da União Europeia, o recurso mais frequente à co-decisão no processo de decisão política colocará o Parlamento Europeu em pé de igualdade com o Conselho.

Uma maior participação dos parlamentos nacionais: os parlamentos nacionais terão mais oportunidades de participar no trabalho da União, nomeadamente graças a um novo mecanismo que lhes permite assegurar que a União só intervenha nos casos em que a sua intervenção permita obter melhores resultados do que uma intervenção a nível nacional (subsidiariedade). Em conjunto com o maior peso do Parlamento Europeu, a participação dos parlamentos nacionais reforçará a democracia e conferirá uma legitimidade acrescida ao funcionamento da União.

Uma voz mais forte para os cidadãos: um grupo de, pelo menos, um milhão de cidadãos de um número significativo de Estados-Membros poderá solicitar à Comissão que apresente novas propostas políticas.

Quem faz o quê: uma classificação mais precisa das competências trará uma maior clarificação da relação entre os Estados-Membros e a União Europeia.

Saída da União: pela primeira vez, o Tratado de Lisboa reconhece explicitamente a possibilidade de um Estado Membro sair da União.

Uma Europa mais eficiente, com regras de votação e métodos de trabalho simplificados, instituições modernas e um funcionamento mais racional adaptados a uma União Europeia com 27 Estados-Membros e maior capacidade de intervenção nas áreas prioritárias de hoje.

Maior eficiência no processo de tomada de decisão: a votação por maioria qualificada no Conselho será alargada a novas áreas políticas para acelerar o processo de tomada de decisão e reforçar a sua eficiência. A partir de 2014, o cálculo da maioria qualificada basear-se-á numa dupla maioria de Estados-Membros e de população, representando assim a dupla legitimidade da União. Para ser aprovada por dupla maioria, uma decisão deve receber o voto favorável de 55 % dos Estados-Membros representando, pelo menos, 65 % da população da União.

Um quadro institucional mais estável e simplificado: o Tratado de Lisboa cria a função de Presidente do Conselho Europeu, com um mandato de dois anos e meio; introduz uma relação directa entre a eleição do Presidente da Comissão e os resultados das eleições europeias; prevê novas disposições para a futura composição do Parlamento Europeu e para uma Comissão reduzida e introduz regras mais claras no que se refere ao reforço da cooperação e às disposições financeiras.

Uma vida melhor para os europeus: o Tratado de Lisboa dá mais poderes aos cidadãos da União Europeia para intervirem em várias áreas políticas de grande importância, por exemplo, na área da liberdade, segurança e justiça, com destaque para o combate ao terrorismo e à criminalidade. São igualmente abrangidas outras áreas como a política energética, a saúde pública, a protecção civil, as alterações climáticas, os serviços de interesse geral, a investigação, o espaço, a coesão territorial, a política comercial, a ajuda humanitária, o desporto, o turismo e a cooperação administrativa.

Uma Europa de direitos e valores, liberdade, solidariedade e segurança, com a defesa dos valores da União, a introdução da Carta dos Direitos Fundamentais no direito primário europeu, a criação de novos mecanismos de solidariedade e a garantia de uma melhor protecção para os cidadãos europeus.

Valores democráticos: o Tratado de Lisboa especifica e reforça os valores e objectivos que orientam a União. Além de serem uma referência para os cidadãos europeus, estes valores mostram ao resto do mundo o que a Europa tem para oferecer.

Os direitos dos cidadãos e a Carta dos Direitos Fundamentais: o Tratado de Lisboa consagra direitos existentes e cria novos direitos. Em especial, garante as liberdades e os princípios estabelecidos na Carta dos Direitos Fundamentais e confere um carácter juridicamente vinculativo às suas disposições. Consagra os direitos civis, políticos, económicos e sociais.

Liberdades dos cidadãos europeus: o Tratado de Lisboa protege e reforça as «quatro liberdades» e a liberdade política, económica e social dos cidadãos europeus.

Solidariedade entre Estados-Membros: o Tratado de Lisboa prevê que a União e os seus Estados-Membros ajam em conjunto, num espírito de solidariedade, se um Estado-Membro for vítima de um atentado terrorista ou de uma catástrofe natural ou provocada pela acção humana. É igualmente posta em destaque a solidariedade no domínio da energia.

Mais segurança para todos: a União passa a ter mais capacidade para intervir nas áreas da liberdade, segurança e justiça e, por conseguinte, para lutar contra o crime e o terrorismo. As novas disposições, em termos de protecção civil, ajuda humanitária e saúde pública, têm igualmente como objectivo reforçar a capacidade de reacção da União, em caso de ameaça contra a segurança dos cidadãos europeus.

A Europa, enquanto actor na cena mundial, com a conjugação dos instrumentos de política externa da União, tanto na elaboração como na adopção de novas políticas. O Tratado de Lisboa permitirá à Europa assumir uma posição clara nas relações com os seus parceiros e aproveitar as suas vantagens económicas, humanitárias, políticas e diplomáticas para promover os interesses e valores europeus em todo o mundo, no respeito dos interesses individuais dos Estados-Membros em matéria de política externa.

A criação do novo cargo de Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e Vice-presidente da Comissão reforçará o impacto, a coerência e a visibilidade da acção externa da União Europeia.

Um novo serviço europeu para a acção externa apoiará o Alto Representante. O facto de a União passar a ter uma personalidade jurídica única irá reforçar o seu poder de negociação, contribuindo para um aumento da sua influência na cena mundial e tornando-a mais visível para os outros países e as organizações internacionais.

No que se refere à política europeia de segurança e defesa, o Tratado prevê disposições especiais para a tomada de decisão e prepara o caminho para uma cooperação reforçada no âmbito de um pequeno grupo de Estados-Membros.

Conclusão

Cabe aqui demonstrar, neste trabalho, a forma como ao longo dos anos da Guerra-fria e depois desta, a segurança e defesa da Europa se foi desenvolvendo, adaptando-se a diversas estratégias, mas sempre com o objectivo de um melhor enquadramento na cena internacional e na defesa dos seus membros.

De uma quase total dependência dos Estados Unidos, durante todo o período da Guerra-fria, atinge um novo estágio, quando pelo (Tratado de Maastricht), a UEO é reactivada e transformada em “ braço armado” da União Europeia. Estava-se perante a primeira tentativa de começo de corte umbilical em relação à NATO. Estavam criadas as condições para gerir situações de crises ou melhor as “missões de Petersberg”. Estas missões tinham fim humanitário e de evacuação, missões de manutenção de paz, de forças de combate para gestão de crises, incluindo de restabelecimento da Paz. Pretendia-se que no futuro a UEO desenvolvesse uma estrutura política e militar forte, capaz de assegurar a defesa e segurança da Europa, mas, como sabemos, isso não veio a acontecer.

O conflito nos Balcãs veio demonstrar as fraquezas da UEO e provar que esta instituição não tinha capacidade, Política e Militar, para assegurar a defesa da UE. Agora que a ideia de utilização da UEO na defesa da Europa foi abandonada, havia a vontade de dotar a União Europeia de uma capacidade de acção autónoma, apoiada em forças militares credíveis.

A declaração Franco Britânica de Saint-Malo, em Dezembro de 1998, entre o Presidente francês, Jacques Chirac, e o Primeiro Ministro britânico, Tony Blair, vem marcar uma nova era para a segurança e defesa da Europa. No entanto, nunca é demais lembrar que o progresso da Europa, durante toda a Guerra-fria, se deveu precisamente à protecção dada pela NATO. Por isso, há que ter alguma cautela, quando a União Europeia se capacita que pode chegar a ser autónoma em segurança e defesa. Realmente a União tem levado a cabo algumas operações de Gestão de crises, mesmo fora do continente Europeu, caso da República Democrática do Congo, ou no Sudão, mas estas missões são efectuadas com um número muito reduzido de efectivos, na maior parte dos casos não chegam à centena. Quando da aprovação do “Helsinki Headline Goal (HHG)”, se pretendia que a União Europeia tivesse capacidade de, para toda a gama de

missões de Petersberg, posicionar e manter forças militares de 50000-60000 efectivos, isso acabou por ainda não ser testado. Embora no Conselho Europeu de Salónica, em 20 de Junho de 2003, se tenha considerado que o “Helsinki Headline Goal” se tenha cumprido embora com algumas limitações. Ora estas limitações têm a ver, principalmente, com a falta de orçamento da União Europeia, para manter uma estrutura militar de tal envergadura. Por outro lado, enquanto a União Europeia se tiver de reger por Tratados, é vedado à PESD ter um exército próprio, o que não deixa de ser utópico.

Esta situação seria alterada, se o Tratado Constitucional tivesse ido por diante ou se o Tratado de Lisboa acabar por ser ratificado por todos os Estados-membros. Ao analisarmos o trabalho aqui desenvolvido, constatamos que as missões de crises levadas a cabo pela União Europeia, são essencialmente de Polícia de Justiça ou Humanitárias, porque, quando é preciso aplicar a força, tem que se recorrer à NATO. Esta, sim, tem capacidade logística, económica e militar para intervir em qualquer teatro de operações. Embora a PESD tenha evoluído bastante nos últimos dez anos, não é vista, nem tão pouco reconhecida, como uma força militar autónoma mesmo pelos Estados-membros. Em termos militares, a Europa funciona ainda com a política dos Estados-nação. Basta analisarmos os atentados de Madrid, em que o apoio foi oferecido Estado a Estado, quando bastaria a PESD para obrigar todos os Estados-membros.

Há outra questão que temos que equacionar: Será que é melhor para a Europa que seja a PESD a garantir a sua segurança? O que para já só pode ser visto a longo prazo, porque, nos próximos anos, a União não vai ter capacidade económica para desenvolver uma estrutura de tal envergadura. Ou será melhor, continuar a parceria NATO-UE, que tão bom resultado tem dado? Ou será que não é bem melhor, como alguns analistas já defendem, ser só a NATO? O que não é de descartar totalmente, uma vez que os Estados-membros da União Europeia fazem parte da NATO e há como que uma duplicação de entidades de defesa. Numa situação deste género, não seria melhor uma maior participação dos Estados Europeus que iriam contribuir para uma menor Americanização da NATO? Por outro lado, temos que fazer uma outra analogia: se a União Europeia se vier a transformar numa potência militar, os seus Estados-membros vão deixar de pertencer à NATO? Isso não vai criar um mau estar entre Europeus e Americanos e contribuir para o enfraquecimento dos dois lados? São todas estas questões que a União Europeia deve ter em conta, para desenvolver um sistema de

segurança e defesa que garanta o bem-estar dos seus Estados-membros, mas sem entrar em competição, principalmente com os Estados Unidos da América. A Europa tem que sobretudo, desenvolver os mecanismos de que dispõe através da PESD, e, dar-lhe um melhor enquadramento. É muito importante que haja uma melhor coordenação entre a componente Civil- militar. Grande parte das operações de crises da UE são civis e nota-se uma falta de estrutura de comando civil, que coordene no terreno todos os meios de gestão de crises (Polícia, Estado de Direito, Administração Civil e Protecção Civil).

Seja qual for o caminho a seguir pela União Europeia em termos de Segurança e Defesa, há a salientar um grande desenvolvimento da PESD a partir de 2003. As missões levadas a cabo pela União Europeia em África, na Ásia e no Médio Oriente, podem ser vistas como uma internacionalização da PESD (mas também não se pode esquecer que tinham uma grande aproximação à ONU), em que, por exemplo, as operações militares na República Democrática do Congo (EUFOR Artemis e EUFOR RD Congo), representam um experimentar de uma nova autonomia face à independência dos meios da NATO. No entanto, há que ter plena consciência de que essa independência é muito relativa e tem vindo a ser experimentada em Teatros de Operações com um grau de perigosidade também relativo.

Por outro lado, há que ter em conta que os Estados Unidos têm interesse em que os Estados-membros da UE assumam a responsabilidade na sua defesa (quer em termos materiais e humanos, quer em termos financeiros). Também há que ter em conta que não pretendem deixar de ter influência sobre os seus velhos aliados e por isso não vêm com bons “olhos” um desenvolvimento da PESD separado da NATO, que possa vir a permitir a formação de dois grupos opostos.

Por vezes a interacção entre as duas organizações não é fácil e acaba por haver alguma ineficácia no trabalho desenvolvido por ambas no âmbito do estabelecimento e concretização das capacidades consideradas necessárias para cada uma delas.

No entanto, a utilização dos acordos de Berlim Plus tem funcionado e demonstrado a sua importância. Aliás, a melhor exemplificação do sucesso dos acordos de Berlim Plus encontra-se na operação Althea, ao permitir a substituição com sucesso

de uma força da NATO com um tamanho considerável¹⁵⁸, que espelha igualmente o desenvolvimento que se tem vindo a verificar na PESD desde a sua criação.

Mais uma vez se chega à conclusão que a cooperação com a NATO e a manutenção da ligação transatlântica é indispensável, quer para evitar a formação de grupos opostos, quer para garantir à União Europeia capacidades de actuar de forma decisiva em Teatros de Operações mais complexos e de maior perigo. No entanto, isto deve ser feito de forma a não impedir o desenvolvimento de uma PESD forte que permita à União Europeia ter uma dimensão externa credível.

A solução poderá passar por um trabalho conjunto numa perspectiva de complementaridade (evitando quebrar o vinco transatlântico), com a UE a assumir-se no âmbito da segurança e defesa como um actor regional, e assim fornecendo, em conjunto, um contributo para a NATO se assumir como um actor global. No fundo, trata-se de uma questão de “necessidade” de se encontrar soluções, até porque os EUA têm cada vez mais outros interesses estratégicos¹⁵⁹.

As considerações aqui deixadas suscitam algumas questões pertinentes:

Será que é possível, um dia, à União Europeia, assumir a responsabilidade da sua defesa?

Será que a Política Europeia de Segurança e Defesa está no caminho certo?

Caso o Tratado de Lisboa seja ratificada por todos os Estados-membros, que mudanças trará a esta política?

A todas estas questões só o tempo pode vir a responder.

¹⁵⁸ Entenda-se o uso da expressão “considerável” como representando a evolução verificada na Operação Concórdia para a Operação Althea, pois na realidade 7.000 efectivos estão muito longe de constituir uma força militar robusta, bastando, por exemplo, comparar com o facto de que o Exército Português, por si só, chegou a ter cerca de 150.000 efectivos no Ultramar.

¹⁵⁹ Alexandre Reis Rodrigues, “A NATO e a Política Europeia de Segurança e Defesa. Em colisão ou em convergência?”, Cadernos Navais n°18, pp.45-50.

Bibliografia

- CROWLEY, John; LAVALLÉE, Chantal- L'Europe de la défense: acteurs, enjeux et processus. **Les champs de Mars**. Paris : Frédéric Charillon. n° 19 (Janvier 2008)
- CUNHA, Paulo de Pitta e- **Direito Europeu: Instituições e Políticas da União**. Coimbra: Edições Almedina, SA, 2006
- DEHOVE, Mario- **O novo estado da Europa**. Lisboa: Europam Lda, 2004. ISBN : 972-8610-28-9
- DISLIVRO- **União Europeia- Tratados**. Lisboa: Dislivro, 2008. ISBN: 978-989-639-031-0
- VILAÇA, José Luís da Cruz; GORJÃO-HENRIQUES, Miguel- Tratado de Nice. Coimbra: Edições Almedina SA, 2008. 4ª Edição
- DPP- Informação Internacional: Análise económica e política 2004. Lisboa: Volume I (2005)
- HOTTIAUX, Laurent; LIPOSKA-LABEROU, Joanna- **La Politique Européenne de Défense**. Paris: L'Harmattan, 2000. ISBN : 2-7384-0
- LEITÃO, Augusto Rogério- **Organizações Europeias 1º Volume**. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2005
- LEITÃO, Augusto Rogério- **Organizações Europeias 2º Volume**. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2009
- MAURY, Jean-Pierre- **La Construction Européenne La sécurité et la Défense**. Paris: Presses Universitaires de France, 1996. ISBN : 2-13-047763-1
- MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES- **Guide de la PESC**. Paris: Service de la politique étrangère et de sécurité commune (Août 2006)
- NATO- **Manual da OTAN**. Bruxelas: Office of information and Press, 2001
- NOUSCHI, Marc- **Em Busca da Europa: Construção Europeia e Legitimidade Nacional**. Lisboa: Instituto Piaget, 1994. ISBN : 972-8329-41-5
- PESD- Guide de la Politique Européenne de sécurité et de défense. Bruxelas : Jean – Baptiste Demaison (Novembre 2008)
- SILVA, António Martins- **Portugal e a Europa: Distanciamento e Reencontro**. Braga: Palimage Editores Lda, 2005. ISBN : 972-99999-3-7.
- SILVEIRA, Alessandra; Foufe, Pedro Madeira- **Tratado de Lisboa (Versão**

Consolidada). Lisboa: Quid Juris?- Sociedade Editora Lda, 2008. ISBN : 978-972-724-364-8

SOARES, Andreia Mendes- União Europeia: que modelo político?. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2005. ISBN: 972-8726-55-4

Documentos electrónicos:

[Http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/skh/home.nsf/files/civilian%20Headline%20Goal%202008/Sfil](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/skh/home.nsf/files/civilian%20Headline%20Goal%202008/Sfil)

[e/Civilian%20Headline%20Goal1%202008pdf#search=%22Civilian%20Headline%20Goal1%202008%22](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/skh/home.nsf/files/civilian%20Headline%20Goal1%202008pdf#search=%22Civilian%20Headline%20Goal1%202008%22) (última consulta a 22 de Junho de 2009)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/oj/2004/1-252/1-25220040728pt00100014.pdf> (última consulta a 4 de Julho de 2009).

<http://faq.macedonia.org/politics/framework-agreement.pdf#search=Ohrid%20Framework%20Agreement> (última consulta a 30 de Junho de 2009).

<http://mip.univ-perp.fr/europe/1952ced.htm> (última consulta a 12 de Julho de 2009).

http://pt.wikipedia.org/wiki/Tratado_de_N%C3%A3o_Prolifera%C3%A7%C3%A3o_Nuclear- consulta em 24/06/2009

<http://tv1.rtp.pt/noticias/index.php?t=Coreia-do-Norte-prepara-novo-ensaio-de-missil-balistico-intercontinental.rtp&article=223637&visual=3&layout=10&tm=7> consulta

[Http://www.cdeum.uminho.pt/pt/pec-doc/1-multipart.º-xF8FF-11-Stmalo3x1198.doc](http://www.cdeum.uminho.pt/pt/pec-doc/1-multipart.º-xF8FF-11-Stmalo3x1198.doc) (última consulta a 12 de Julho de 2009).

<http://www.coe.int/t/pt/com/about-CeE/POR-disc-Churchil.asp> (última consulta a 12 de Julho de 2009).

[Http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/UNresolution1484.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/UNresolution1484.pdf) (última consulta a 01 de Julho de 2009)

<http://www.consilium.europa.eu/cms3-fo/showPage.asp?id=268&lang=pt&mode=g> (última consulta a 30 de Junho de 2009).

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Council%20Common%20position.pdf> (última consulta a 01 de Julho de 2009)

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Council%20Decision%20launch%20of%20the%20EU%20Military%20Operation.pdf> (última consulta a 30 de Junho de 2009)

2009).

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Council%20Decision%202003%20563%20CFSP.pdf> (última consulta a 30 de Junho de 2009).

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/COUNCIL%20JOINT%20ACTIO N%202003%2092%20CFSP.pdf> (última consulta a 30 de Junho de 2009).

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/decision%2012.06.03.pdf> (última consulta a 01 de Julho de 2009).

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/decision%2012.06.03.pdf> (última consulta a 01 de Julho de 2009).

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/decision%2012.06.03.pdf> (última consulta a 01 de Julho de 2009)

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/No461922.pdf> (última consulta a 4 de Julho de 2009).

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/PSC%20Decision%20setting%20u p%20the%20Committee%20of%20Contributors%20for%20the%20EU- led%20operation.pdf> (última consulta a 30 de Junho de 2009).

<http://www.delmkd.cec.eu.int/en/Concordia/main.htm> (última consulta a 30 de Junho de 2009).

<http://www.eda.europa.eu/> consulta 27/05/2009

<http://www.eubih.org/> (última consulta a 5 de Julho de 2009).

<http://www.euforbih.org/> (última consulta a 4 de Julho de 2009).

<http://www.eur.lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/1-18820050720en00460051.pdf> (última consulta a 6 de Julho de 2009).

http://www.eur-iex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/1_357/1-35720041202en00390040.pdf (última consulta a 4 de Julho de 2009)

<http://www.eur-lex.europa.eu/LexuriServ/site/en/oj/2004/1-353/1-35320041127en00210022.pdf> (última consulta a 4 de Julho de 2009).

<http://www.weu.int/>(última consulta a 12 de Julho de 2009).

<http://www.un.org/member> (última consulta a 25 de Junho de 2009)

<http://www.nato.int/docu/pr2002/p02-142e.htm> (última consulta a 22 de Junho de 2009)

IAEA. <http://www.iaea.org/> - ultima consulta em 24/06/2009