



A Transformação da Política de Segurança e Defesa

A Integração Europeia na Encruzilhada

Universidade Lusófona, Congresso
“Portugal, a União Europeia e o Tratado de Lisboa”

José Pedro Teixeira Fernandes

11/Março/2008

As profundas mudanças ocorridas

- Num espaço de duas décadas, Portugal evoluiu de uma política externa e de segurança e defesa tradicional, de cariz marcadamente nacional e atlântico (NATO), para uma progressiva europeização das suas políticas;
- Embora existam outros factores relevantes (final da Guerra Fria, globalização, etc.), esta transformação está directamente ligada à inserção de Portugal na União Europeia e à evolução do seu processo unificador, para áreas eminentemente políticas e de soberania.

O quadro actual: a Política Externa e de Segurança Comum (PESC)

- Existe um ideal de unificação política europeia que, desde a fundação das Comunidades nos anos 50, está subjacente a todo o processo de integração;
- Todavia, só em Maastricht (1992) surgiu uma dimensão política – com a PESC –, configurada como o segundo pilar do Tratado da União Europeia (TUE).
- Esta foi uma evolução dos mecanismos informais, e à margem dos Tratados, da Cooperação Política Europeia, iniciada nos anos 70.

O quadro actual: os objectivos da PESC

- Salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais e da independência da União;
- Reforço da segurança da União sob todas as formas;
- Manutenção da paz e reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas e da Acta Final de Helsínquia;
- Fomento da cooperação internacional;
- Desenvolvimento e o reforço da democracia e do Estado de Direito, bem como o respeito dos Direitos do Homem e das liberdades fundamentais (art. 11º TUE).

O quadro actual: modo de funcionamento e órgãos da PESC

- A PESC é uma política intergovernamental que pressupõe uma actuação por consenso, e os seus instrumentos são as estratégias comuns, as acções comuns e as posições comuns (art. 12º TUE);
- A sua gestão cabe à Presidência da UE, a qual representa “a União nas matérias de política externa e segurança comum” (art.º 18 TUE);
- A Presidência (rotativa entre os Estados-membros), é assistida pelo Secretário-Geral do Conselho que exerce “as funções de Alto-Representante para a política externa e segurança comum” (art.º 18 TUE).

O quadro actual: a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD)

- No Conselho Europeu de Helsínquia (1999), surgiram as bases da PESD – também uma política intergovernamental baseada no consenso;
- O objectivo inicial foi a criação de uma força de reacção rápida, de cerca de 60.000 efectivos;
- Anteriormente, a incorporação das “tarefas Petersberg” (missões humanitárias, missões de manutenção de paz, missões de gestão de crises e missões de restabelecimento da paz) no TUE (art. 17º nº 2), marcara já um avanço para uma dimensão de segurança militar europeia.

O Tratado de Lisboa: a política de segurança e defesa no futuro (1)

- Depois do falhanço da “Constituição Europeia”, o Tratado de Lisboa contém, entre outras modificações, uma nova tentativa de concentrar numa só entidade a Comunidade Europeia (1957) e a União Europeia (1992);
- Em matéria de segurança e defesa, a principal interrogação é a de saber se permitirá melhorar a eficácia e a presença internacional da UE (e que implicações isso terá na gestão do interesse nacional dos Estados-membros).

O Tratado de Lisboa: a política de segurança e defesa no futuro (2)

- Em termos institucionais, está prevista a figura de um Presidente do Conselho Europeu, eleito por maioria qualificada, por um mandato de dois anos renovável (art. 15, nº 5 TUE). Desaparecem, assim, as presidências rotativas;
- Está ainda previsto o cargo de um Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (art. 18º TUE), que presidirá o Conselho dos Negócios Estrangeiros (art. 27º do TUE).

O Tratado de Lisboa: a política de segurança e defesa no futuro (3)

- No título V (art. 21º e ss do TUE), passa a existir um conjunto de disposições relativas à “acção externa”; neste dispositivo surge agora a Política Externa e de Segurança Comum (art. 23º e ss);
- Quanto à Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), passa a ser designada por Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) – art. 42º a 46º);
- Para além das “tarefas Petersberg”, as missões no âmbito da PCSD poderão também contribuir para “a luta contra o terrorismo”, inclusive prestando apoio a países terceiros (art. 43º).

O Tratado de Lisboa: a política de segurança e defesa no futuro (4)

- Regra da unanimidade mantém-se como princípio geral de decisão no âmbito da PCSD (art. 42º nº 4 do TUE);
- Possibilidade de “cooperações estruturadas permanentes” entre os Estados-membros que preencham “critérios mais elevados” e tenham “assumido compromissos mais vinculativos” (nº 6);
- Auxílio a um Estado-membro alvo de uma agressão armada no seu território, nos termos do artigo 51º da Carta das Nações Unidas (nº 7);
- Respeito dos compromissos assumidos no quadro da NATO, pelos Estados que são membros desta.

Um caso de política externa e de segurança: a questão do Kosovo



A posição comum da UE face à independência do Kosovo

- O texto da reunião nº 2851 do Conselho da UE de 18/02/2008, refere o seguinte nas suas conclusões sobre o Kosovo:
- “O Conselho saúda a continua presença da comunidade internacional baseada na Resolução nº 1244 do Conselho de Segurança” [...]
- Cada “Estado-membro vai decidir, de acordo com a sua prática nacional, e de acordo com a lei internacional, as suas relações com o Kosovo.”
- Espanha, Roménia, Bulgária, Grécia, Eslováquia e Chipre mostraram intenção de não reconhecer o Kosovo (pelo menos para já).

Interrogações levantadas pela posição comum da UE (1)

- Existe uma verdadeira “posição comum” da UE, ou estamos perante um exercício de “engenharia semântica”? (O texto do Conselho diz que cada “Estado-membro vai decidir, de acordo com a sua prática nacional, e de acordo com a lei internacional, as suas relações com o Kosovo.”)
- A posição comum da UE respeita a legalidade internacional? (Na resolução nº 1244 do Conselho de Segurança das Nações Unidas afirma-se “o comprometimento de todos os Estados-membros com a soberania territorial e integridade da República Federal da Jugoslávia”).

Interrogações levantadas pela posição comum da UE (2)

- Como se poderá negociar um acordo de estabilização e associação com o Kosovo (ou qualquer outro acordo), se este não for reconhecido por todos os Estados-membros?
- Que implicações vai ter o reconhecimento da declaração unilateral da independência sobre outras regiões com ambições independentistas?
- No caso de Chipre (onde a auto-proclamada República Turca de Chipre do Norte “KKTC”, ambiciona também ser reconhecida), não vai tornar o problema (ainda) mais insolúvel?

Os dilemas europeus: eficácia do conjunto *versus* soberania dos Estados

- O caso do Kosovo mostra como o funcionamento com base na cooperação intergovernamental e por consenso (nas áreas da política externa e da segurança e defesa), é uma das razões que limita a tomada de decisão e o poder externo europeu;
- Também nestas áreas um aumento da eficácia poderia ser obtido, por exemplo, através de um “interesse europeu”, definido por maioria qualificada, como é feito no primeiro pilar da União;
- Todavia, a definição de um “interesse europeu” desta forma implicaria transferências da soberania nacional, em matérias de política externa e de segurança e defesa, para instituições comuns.

Os dilemas europeus: ambições *versus* capacidades

- Os Estados neutrais (Irlanda, Áustria e Suécia), ao qual se junta Chipre e a relações com a Turquia na NATO, dificultam o desenvolvimento da dimensão político-militar;
- A falta de correspondência entre a ambição da UE e as suas capacidades é outro problema crónico;
- O Tratado de Lisboa prevê que os Estados-membros se comprometam a “melhorar progressivamente as suas capacidades militares” e institui, no seu texto, a “Agência Europeia de Defesa” (art. 42º nº 3 do TUE);
- Todavia, a actual crise económica – e a percepção da não existência de ameaças convencionais –, não é favorável ao investimento nesta área.

Os “pesadelos” portugueses: afastamento da dimensão europeia e atlântica

- No campo político e da segurança e defesa, um eventual avanço da integração numa lógica estritamente europeia, colocaria numa situação delicada os países que, tal como Portugal, têm tradicionalmente uma estratégia euro-atlântica;
- Este cenário – para já afastado pelo dispositivo do Tratado de Lisboa –, tornaria particularmente difícil a conciliação de interesses entre o principal garante da segurança e defesa (NATO/EUA) e o principal fornecedor de bem-estar económico-social (UE);
- Uma variante deste cenário, a ter em conta no futuro, é a de um crescente desinteresse dos EUA pela Europa e uma concentração na Ásia-Pacífico.

Os “pesadelos” portugueses: evolução para um directório de potências

- Para Portugal, tal como para os países pequenos, existe um dilema adicional – a possível evolução para um directório de potências. Detectam-se sinais disso na votação por maioria qualificada:
- 1ª versão (Tratado de Maastricht, UE 12)
Portugal = 5 votos em 87 (5,74%)
Alemanha = 10 votos em 87 (11,48%)
- 2ª versão (Tratado de Nice, UE 27)
Portugal = 12 votos em 345 (3,47%)
Alemanha = 29 votos em 345 (8,40%)
- 3ª versão (Tratado de Lisboa)
Portugal = 10,5 milhões hab. em 495 milhões hab. (2,12%)
Alemanha = 82,2 milhões hab. Em 495 milhões hab. (16,60%)

(In)definições de rumo: qual é a finalidade última da integração?

- Em última instância, a política externa e de segurança e defesa, sofre das (in)definições (e visões contraditórias) sobre o rumo do projecto europeu;
- Qual o objectivo último da União: um grande mercado com uma moeda única e cooperação política entre Estados soberanos? Ou uma união de tipo federal, com a ambição de ser um actor político global?
- A União deverá ser estritamente europeia ou ter uma vertente atlântica (que relação com a NATO/EUA)?
- Até até onde deverá ir, em termos geopolíticos, económicos e culturais, a UE: aos Estados dos Balcãs? À Turquia, no Médio Oriente? À Ucrânia, no Leste? À Geórgia no Cáucaso?