

A (RE)FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PORTUGUESA DE SEGURANÇA E DEFESA

José Pedro Teixeira Fernandes

Jornadas:

Portugal na União Europeia

Painel:

Algumas Consequências da adesão às Comunidades/União Europeia

Organização: Professor Doutor Manuel Gonçalves
Martins/Universidade do Minho

Auditório da Biblioteca Municipal de Barcelos

6/Dezembro/2005

Índice

1. A origem e evolução da Política Europeia de Segurança Comum (PESC)
2. A génese da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD)
3. O Tratado Constitucional, a Política Externa e a Segurança e Defesa
4. A política externa portuguesa face à integração na União Europeia
5. Reflexões finais

1. A origem e evolução da Política Europeia de Segurança Comum (PESC)

Na origem mais longínqua da PESC está a **Cooperação Política Europeia** instituída no início dos anos 70, como um sistema de cooperação intergovernamental em matéria de política externa.

Nessa década foi também instituído com carácter de regularidade um sistema de reuniões políticas, ao mais alto nível (o **Conselho Europeu**), que passou a reunir os Chefes de Estado (França) e de Governo (restantes Estados-membros), com o objectivo de coordenação política.

No processo de reforma dos Tratados designado por **Acto Único Europeu** (1986), a CPE e o Conselho Europeu foram institucionalizados nos Tratados.

Em Maastricht (1992), a **fórmula da CPE foi substituída pela fórmula da PESC** (o segundo pilar do Tratado da União Europeia), sendo incluída no título V do Tratado, com os **objectivos** enunciados no artigo no nº 2:

- a salvaguarda dos **valores comuns**, dos **interesses fundamentais** e da independência da União;
- o reforço da **segurança da União** e dos seus Estados-membros, sob todas as formas;
- a **manutenção da paz e o reforço da segurança internacional**, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas e da Acta Final de Helsínquia e com os objectivos da Carta de Paris;
- **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.

A PESC não foi dotada dos instrumentos jurídicos (directivas e regulamentos) habitualmente utilizados pelas políticas comunitárias.

O que se verificou foi a criação de instrumentos específicos: i) reforço da **cooperação sistemática e declarações comuns** (nº 1 do artigo J.2); ii) **posições comuns** (nº 2 e 3 do artigo J.2); iii) **acções comuns** (artigo J.3).

Esta solução tornou a PESC uma área complexa e algo confusa, retirando alcance prático à intenção inicial de comunitarização. O que foi instituído foi um **processo de decisão** baseado na **cooperação intergovernamental**.

Por sua vez, no **Tratado de Amesterdão**, a PESC registou alguns avanços que podem ser politicamente interpretados como vontade de aprofundamento da mesma, embora a um ritmo lento e cauteloso.

Entre os aspectos mais relevantes, podem-se enumerar i) o **alargamento dos instrumentos** político-jurídicos; ii) a revisão dos procedimentos de tomada de decisão, iii) a **criação do cargo de Alto Representante para a PESC** e a institucionalização, na sua dependência, de uma **Unidade de Planificação Política e de Alerta Precoce**; v) a inclusão das “**tarefas Petersberg**” e o aprofundamento das relações com a UEO.

Nessa altura, os cargos de **Alto Representante para a PESC** e **Secretário-Geral da UEO** concentraram-se na mesma personalidade (que é Javier Solana, o ex-Scretário-Geral da NATO).

A incorporação das “**tarefas Petersberg**” – i) missões humanitárias e de evacuação; ii) missões de manutenção de paz; iii) missões de forças de combate para a gestão de crises; iv) missões de restabelecimento da paz – **no Tratado da União Europeia** (nº 2 do artigo 17º), indiciou a existência de uma vontade de avançar para uma nova dimensão de segurança militar.

2. A génese da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD)

No Conselho Europeu de Helsínquia (1999), a UE decidiu introduzir objectivos mais ambiciosos em termos de segurança e defesa, apontando para a criação de uma força de reacção rápida de 50.000 a 60.000 efectivos. Começou assim a ganhar forma a Política Europeia de Segurança e Defesa.

Esta decisão constituiu um marco no processo de afirmação da dimensão militar da UE e confirmou a vontade de seguir a linha de rumo apontada pela declaração franco-britânica de Saint-Mâlo (1998).

Todavia **há dificuldades**. Para além das questões estritamente militares das capacidades e do suporte financeiro das mesmas, existem questões políticas como, por exemplo, a dos **Estados neutrais** (Irlanda, Áustria e Suécia), que levantam problema ao desenvolvimento da dimensão militar da UE.

3. O Tratado Constitucional, a Política Externa e a Segurança e Defesa

Apesar do futuro do Tratado Constitucional Europeu ser bastante incerto, desde os “não” nos referendos francês e holandês deste ano, vale a pena ver o que este prevê na área da política externa, segurança e defesa.

Em **matéria de PESC** o Tratado prevê algumas inovações de relevo como o cargo de **Ministro dos Negócios Estrangeiros** – que substituirá o Alto Representante para a PESC –, e que será também **Vice-Presidente da Comissão Europeia**.

Ainda em termos institucionais é de assinalar a alteração do actual esquema de rotatividade semestral das Presidências da União, para um **novo modelo de Presidência, com a duração de 2,5 anos** (eventualmente renovável por mais 1 mandato).

Por sua vez, em **matéria de PESD** há também objectivos mais ambiciosos.

Para o efeito são introduzidas as seguintes inovações:

- i) a criação até 2010 de uma **Capacidade de Resposta Rápida e Decisiva**, para uma gama alargada de operações; trata-se de agrupamentos de forças tendo como núcleo uma unidade tipo batalhão (*Battle Groups*) com 1.500 efectivos, do mesmo país ou coligados;
- ii) as **Cooperações Estruturadas Permanentes** (todos os Estados-membros que o desejarem podem constituir uma cooperação desde que satisfaçam certos requisitos em termos de capacidades militares);
- iii) uma **Cláusula de Solidariedade** (obrigação de assistência mútua em caso de ataque terrorista ou catástrofe natural);
- iv) uma **Cláusula de Defesa Mútua** (similar à anterior, mas diz respeito a ataques militares);
- v) o **alargamento do âmbito das missões** (operações de prevenção de conflitos e de estabilização pós-conflito, acções de desarmamento, etc.)

Surtem no entanto **diversas dificuldades** nesta área:

- a) a **falta de correspondência** entre a **ambição da UE** e as suas **capacidades** é um problema crónico;
- b) o actual **contexto sócio-económico de alguma crise** não é muito favorável aos **investimentos nesta área** (as Forças Armadas têm sido objecto frequente de cortes orçamentais, e não só em Portugal...);
- c) existem **posições divergentes dos membros da UE** quanto ao quadro internacional, especialmente quanto a situações que podem constituir “**questões fracturantes**” no âmbito da PESC (por exemplo, a questão da adesão da Turquia, a aceitação da Ucrânia como país candidato, a posição face ao Iraque, as relações com a China, etc...);
- d) outras questões actualmente de menor incidência, como, por exemplo, a **evolução da situação nuclear no Irão e na Coreia do Norte**, ou a posição face à Rússia, podem tornar-se questões de primeiro plano, com susceptibilidade de criar divergências entre os membros da UE.

Daqui decorrem algumas consequências para Portugal, que convém mencionar:

- a) O nosso país tem uma **posição particularmente sensível** no relacionamento entre a União Europeia e os EUA;
- b) A **Cláusula de Defesa Mútua** do Tratado Constitucional pode trazer consigo **conflitos com os EUA**, se for entendida como uma sobreposição/substituição à missão da NATO;
- c) O aumento da integração política e militar pode implicar um **dilema crescente entre o “interesse europeu” e o “interesse nacional”** – o peso de Portugal na formação das decisões europeias está a diminuir com os sucessivos alargamentos e a alteração dos processos de decisão (a população de cada país tende a ser o principal critério nas decisões).

Vamos agora analisar a formulação da política externa portuguesa neste quadro actual e futuro.

4. A política externa portuguesa face à integração na União Europeia

O programa do actual governo – o XVII governo constitucional – prevê as seguintes **linhas/objectivos de actuação** no âmbito da construção europeia:

- i) consolidar o aprofundamento do projecto europeu e fortalecer a coesão europeia;
- ii) assegurar condições adequadas para a modernização e afirmação de Portugal no mundo contemporâneo;

Neste contexto, o actual governo definiu ainda as seguintes **prioridades de política europeia e internacional**:

- i) negociação das perspectivas financeiras para 2007-2013, de modo a manter a coesão económica, social e territorial;
- ii) prioridade à ratificação do Tratado Constitucional;
- iii) operacionalização do espaço europeu de liberdade segurança e justiça;

- iv) reactivação do diálogo euro-atlântico;
- v) defesa do reforço das relações da UE com a América Latina (especialmente com o Mercosul) e África;
- vi) papel mais activo na preparação da nova agenda global, designadamente no âmbito do debate sobre a reforma das Nações Unidas e de uma nova “parceria para a paz e o desenvolvimento”.

5. Reflexões finais

Desde a **descolonização dos anos 70** (e fim da opção/ilusão colonial) que a adesão à(s) Comunidade(s)/União Europeia (UE), que se concretizou em 1986, surgiu como um **novo imperativo fundamental de política externa**, no qual Portugal procurou obter um «fornecedor» para o seu bem-estar económico e social, para tentar pôr fim ao endémico atraso da sociedade portuguesa.

Assim, a **estratégia fundamental da política externa portuguesa nas últimas décadas**, tem sido a de jogar simultaneamente nos dois tabuleiros (e de manter duas vias em aberto) – **o da integração (económica) europeia e o da cooperação (militar) atlântica** – ou seja, apostar na *euro-atlanticidade*, sendo esta posição consensual entre as principais forças políticas portuguesas, o que tem permitido a sua continuidade, para além da alternância dos governos.

É também este entendimento que explica a **hierarquização efectuada pelo actual CEDN-Conceito Estratégico de Defesa Nacional** (Resolução do

Conselho de Ministros nº 6/2003, no ponto 5.2.), no qual o «**espaço euro-atlântico, compreendendo a Europa onde nos integramos, espaço atlântico em geral e o relacionamento com os Estados Unidos da América**» surgem à cabeça das «áreas prioritárias com interesse relevante para a definição de interesse nacional conjuntural», sendo esta opção justificada pelas «prioridades da política externa e da defesa, os actores em presença e as diversas organizações em nos inserimos».

Todavia, em matéria de política externa, esta **opção de compromisso euro-atlântica pode ser confrontada com dilemas futuros**, difíceis de resolver, em **três cenários** diferentes:

- (i) o **primeiro cenário** é o de uma **eventual rota de colisão entre a dinâmica da integração europeia** (e, sobretudo, as aspirações de liderança de algumas das «velhas» potências europeias) e **a lógica de uma segurança militar euro-atlântica, no quadro da NATO**, em que o seu principal garante e líder são os EUA. Naturalmente que isto colocaria numa situação bastante delicada os países que, tal como Portugal, fazem passar a sua estratégia de política externa pela conciliação das duas vertentes. Isso poderá acontecer num

cenário em que integração europeia avance no campo político-militar segundo uma lógica *estritamente* europeia, quer por uma via similar à do processo União Económica e Monetária (UEM), ou seja, **pela comunitarização**, quer pela **via do «directório»**, o que tornará virtualmente impossível a lógica de conciliação de interesses entre o «fornecedor» de segurança (a NATO e os EUA) e o «fornecedor» de bem-estar económico-social (a UE).

- (ii) o **segundo cenário**, normalmente negligenciado, talvez devido à ausência de uma visão prospectiva do mundo dos próximos 10-15 anos (um horizonte temporal não demasiado distante para ser ignorado), é o de que **a exploração da vertente atlântica**, que passa por uma valorização do papel geoestratégico de Portugal aos olhos da «potência marítima» dominante – os EUA – **pode entrar a em crise se essa potência se transformar em potência do Pacífico, considerando secundária a sua dimensão atlântica**. A conjugação de vários factores (tendências demográficas, ritmos de crescimento do PIB, ambições de projecção regional e/ou mundial e de prestígio de países como a China, a Índia, e o Japão, etc.), sugere que as principais disputas geopolíticas e geoeconómicas vão

ocorrer nessa região. Este cenário que, a verificar-se, terá **significativas repercussões sobre a política externa e a estratégia de defesa nacional**, parece não ter sido considerado.

- (iii) Um **terceiro cenário** poderá ser provocado por **divergências fracturantes quanto ao futuro da União**, que levem a uma eventual **regressão da integração** e a uma (re)nacionalização das actuais políticas comuns nas áreas da PESC e da PESD. Neste cenário, será de recear um regresso das rivalidades nacionais e a quebra das relações de confiança entre os membros da UE, com todos os efeitos negativos que daí podem resultar.

Em conclusão, estes cenários reflectem os (im)previsíveis dilemas com que Portugal poderá ser confrontado num futuro mais ou menos próximo, contendo implicações profundas sobre a orientação estratégica do país. Por isso, impõe-se pensar prospectivamente a eventualidade da sua ocorrência, e antecipar as necessárias respostas evitando a deriva estratégica do país nesses cenários de turbulência.