

3

A Política Externa e de Segurança Comum e a Política Europeia de Segurança e Defesa

“...there is no historical model that can do justice to the patterns of authority taking shape in modern Europe.”
Yale Ferguson and Richard Mansbach (1996)

3.1. Introdução

A União Europeia, começando como a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), foi construída, no pós Segunda Guerra Mundial, de acordo com a premissa de que arranjos econômicos entre os Estados da Europa Ocidental seriam mais fáceis de serem logrados do que arranjos políticos e militares.⁹⁹ Contudo, o objetivo parece ter sido sempre político e estratégico, qual seja: evitar a guerra entre os países europeus. Nesse sentido, em 1992, a inclusão de uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC) na União Europeia foi fruto de quase meio século de debates sobre questões políticas europeias. Todavia, a PESC é um trabalho em andamento, inacabado, e a dimensão militar foi apenas recentemente incorporada a essa política comum, sendo, ainda, objeto de debates.

Neste capítulo, pretende-se descrever a experiência integracionista europeia na área de segurança e defesa, desde o pós Segunda Guerra Mundial até a assinatura do Tratado de Nice, em 2001. O objetivo é o de mostrar o desenvolvimento das instituições que lidaram – ou ainda lidam – com esta questão tão fundamental para a Europa Ocidental. Em primeiro lugar, será feita uma breve descrição histórica da

⁹⁹ A integração europeia baseia-se em quatro tratados fundadores: o Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), assinado em Paris em 1951; o Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e o Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM), assinados em Roma em 1957; e o Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht em 1992. Salienta-se ainda que os tratados fundadores foram alterados em diversas ocasiões, entre elas, o Ato Único Europeu, de 1987, o Tratado de Amsterdã, de 1997 e o Tratado de Nice, de 2000.

evolução da convergência política que lançou as bases para a cooperação em matéria de política externa e de segurança, desde o fim da Segunda Guerra Mundial até a década de 1970. Em segundo lugar, será tratado o desenvolvimento da Cooperação Política Européia (CPE) e os avanços alcançados com o Ato Único Europeu (AUE). Em terceiro lugar, será enfocada a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), tal como estabelecida no Tratado de Maastricht e os posteriores desenvolvimentos trazidos pelo Tratado de Amsterdã. Por fim, será descrita a Política Européia de Segurança e Defesa, assim como suas capacidades, estrutura e desenvolvimento em sucessivos Conselhos Europeus, até a assinatura do Tratado de Nice, em 2001.

3.2. Histórico da união política na Europa Ocidental

Desde o início, o projeto de integração européia concentrou-se em aspectos eminentemente econômicos; em especial, na criação de um mercado comum. Os tradicionais problemas de *high politics* ficaram sob a tutela dos Estados membros e do princípio de soberania nacional. Por esse motivo, não foram contemplados nos Tratados de Roma.¹⁰⁰ Ademais, após a finalização da Segunda Guerra Mundial os Estados Unidos se transformaram na principal garantia de segurança na Europa Ocidental, através da criação de organizações internacionais de cooperação do tipo mais tradicional – tal é o caso da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Para os Estados Unidos a cooperação européia era essencial, não apenas para que os europeus pudessem pagar os custos da reconstrução e restaurar seus mercados, mas também para prevenir os trágicos desenvolvimentos que haviam conduzido à guerra. Nesse sentido, Charles Zorgbibe afirma que:

“Dans l’immédiat après-guerre, l’impulsion à la construction de l’Europe occidentale est bien donnée de l’extérieure par les Etats-Unis d’Amérique. Il s’agit, pour le ‘grand protecteur’, de faire comprendre aux Etats européens resurgis de leur ruines les

¹⁰⁰ Os Tratados de Roma, assinados em 1957, visavam sobre a utilização da energia atômica (EURATOM) e estabeleceram a Comunidade Econômica Européia (CEE).

bienfaits d'une coopération en vue de la reconstruction de leurs économies, puis bientôt, dans le contexte de la guerre froide, de la réorganisation de leur défense."¹⁰¹

Historicamente, a cooperação em matéria de política externa e de segurança foi uma questão delicada para a União Européia, pois o desenvolvimento dessa área dependia, por um lado, da relação da UE com os Estados Unidos e a OTAN; e, por outro, do desacordo interno e da insegurança, com relação aos próprios objetivos gerais da integração européia.¹⁰² Assim, as questões fundamentais faziam referência ao tipo de papel que teriam os Estados Unidos num esquema de integração europeu, e ao grau de integração mais adequado entre os próprios Estados europeus. Contudo, questões de união política – o que inclui política externa comum e política de defesa comum – apareceram, regularmente, na agenda política européia. Para Salmon, isto se deve a que

*"(...) the Community was never to be understood by a formal, legalistic study of the treaties, but rather required to be located within a wider political environment, especially the aspiration to achieve political integration, even union and the creation of a Western European political federation with common foreign and defence policies."*¹⁰³

Um dos passos mais importantes na direção da integração européia foi dado em 1947, quando os Estados Unidos exigiram o estabelecimento de uma organização européia, com vistas à distribuição da ajuda norte-americana do Programa de Recuperação Européia – também conhecido como Plano Marshall. A Conferência de Cooperação Econômica Européia é, então, realizada em Paris, em 12 de julho de 1947. O objetivo daquela Conferência era o de tratar das necessidades econômicas comuns. Em 16 de abril de 1948, é assinada a Convenção que institui a Organização Européia para a Cooperação Econômica (OECE)¹⁰⁴, destinada a realizar a distribuição dos fundos e a promoção do comércio entre os Estados membros. Apesar dessa

¹⁰¹ Charles Zorgbibe (1993), *Histoire de la Construction Européenne*, Presses Universitaires de France, Paris, pp. 15.

¹⁰² Helene Sjurson (1999), *op. cit.*, não paginado.

¹⁰³ Trevor C. Salmon (1992), *Testing Times for European Political Cooperation: the Gulf and Yugoslavia, 1990-1992*, in *International Affairs* 68:2, pp. 233.

¹⁰⁴ Os 16 Estados Parte desta convenção eram: Austria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça e Turquia, além das zonas de ocupação ocidental na Alemanha e o território de Trieste.

organização ter permanecido intergovernamental, levou os europeus a discutirem as suas necessidades, servindo, dessa forma, para minimizar as barreiras à integração e para aumentar a solidariedade entre os Estados.¹⁰⁵

Mas, em 1947, a cooperação europeia não se restringia apenas a aspectos econômicos; incluía, também, os militares. Começa, assim, um processo de estabelecimento de alianças, destinadas a garantir a segurança coletiva das Partes. Entre as principais motivações daqueles arranjos, estava o temor do ressurgimento do perigo alemão. A primeira resposta a esse temor foi a assinatura do Tratado de Aliança e de Assistência Mútua, entre os Ministros de Assuntos Externos da França e do Reino Unido, Georges Bidault e Ernest Bevin, respectivamente, em 4 de março de 1947, na cidade de Dunkerque – nome que designaria o referido Tratado.

Devido à tensão internacional crescente, no entanto, em fevereiro de 1948, a França e o Reino Unido convidaram a Bélgica, a Holanda e o Luxemburgo a participar do sistema de garantias mútuas instituído em Dunkerque e todos esses países assinaram, em Bruxelas em 17 de março de 1948, o Tratado sobre Colaboração Econômica, Social e Cultural e de Auto-Defesa Coletiva, também conhecido como Tratado da União Ocidental ou Tratado de Bruxelas. A principal característica deste Tratado consistia no compromisso de defesa mútua em caso de um ataque armado contra algum Estado Parte.

Por sua vez, o Tratado de Bruxelas constituirá a base sobre a qual se assentará o Tratado do Atlântico Norte. Este Tratado é assinado em Washington em 4 de abril de 1949, por aqueles cinco Estados do Tratado de Bruxelas, aos quais se somarão Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Islândia, Itália, Noruega e Portugal. O Tratado do Atlântico Norte formalizou o compromisso dos Estados Unidos e do Canadá de contribuir para a defesa da Europa. O Artigo 5 do Tratado estabelece que um ataque armado contra algum dos Estados Parte do Tratado será considerado como um ataque contra todos eles, em cujo efeito cada Parte tomará as medidas que considere necessárias para restaurar e manter a segurança da área do Atlântico Norte. Contudo,

¹⁰⁵ Doze anos mais tarde, a OECE será reformada e, pela Convenção do 14 de dezembro de 1960, será substituída pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), da qual fará parte os Estados Unidos.

a necessidade de conferir um aval a tais compromissos levou à criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Com a criação dessa nova estrutura de segurança, os Estados Parte do Tratado de Bruxelas decidiram unir sua organização militar com a OTAN, por ter sido esta última o elemento central no sistema de segurança europeu. Dessa forma, a União Ocidental é desvirtuada, até a sua renovação em 1954.

O estabelecimento do Conselho de Europa¹⁰⁶, em 1949, foi outro grande passo na direção da integração política. Tratou-se de uma assembléia permanente que tinha como objetivo a planificação de alguma forma de integração para a defesa da civilização e do progresso social europeus. Contudo, a definição desse objetivo enfrentou resistência por parte de alguns Estados. Tal foi o caso do Reino Unido que, embora tenha assinado o acordo, manifestou relutância, motivado pela preocupação do governo trabalhista com os seus parceiros da Commonwealth. Para Wech e Ladrech, essa atitude estava baseada num sentimento britânico de não identificação com a Europa; além disso, para os autores, os interesses britânicos poderiam ser alcançados de forma mais eficiente se o país atuasse como intermediário entre a Europa e os Estados Unidos.¹⁰⁷ Como resultado da oposição do Reino Unido, o papel da Assembléia Consultiva do Conselho da Europa limitava-se ao direito de recomendação, sendo a instituição desprovida de poder deliberativo real. O artigo 1º do estatuto do Conselho estabelece objetivos muito amplos, por exemplo o de *“réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idées et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social.”* Dessa forma, as competências conferidas ao Conselho referem-se aos domínios econômico, social, jurídico, cultural, científico; tendo sido, explicitamente, excluídas as questões relativas à defesa nacional, segundo o Artigo 1.d.

¹⁰⁶ De fundamental importância para o estabelecimento do Conselho da Europa foi a participação dos movimentos europeus, expressões de grandes correntes políticas em favor de uma Europa unida. A unificação destes movimentos levou à constituição do Comité Internacional de Coordenação pela Europa Unida, que convoca um grande Congresso a ser realizado em maio de 1948 em Haia que suscitará, eventualmente, a criação de uma organização internacional de direito público: o Conselho da Europa.

¹⁰⁷ J. Robert Wegs e Robert Ladrech (1996), *Europe since 1945. A concise History*, St. Martin's Press, New York, 4ª edição, p.142.

Outros eventos também estimularam esforços integracionistas e ações decisivas. Particularmente, a situação internacional instável da Alemanha e o golpe comunista na Tchecoslováquia contribuíram para convencer muitos opositores da integração europeia acerca da necessidade de se estreitarem os laços políticos a fim de prevenir a difusão do comunismo na Europa Central e Oriental. Os Estados Unidos, em busca de apoio contra a ameaça soviética, encorajaram a organização econômica e militar europeia. A explosão da primeira bomba atômica da União Soviética e a deflagração da Guerra de Coreia contribuíram, também, para tornar urgentes as deliberações em defesa da integração europeia. A partir da década de 1950, dessa forma, houve uma série de propostas relativas à união política que, embora não tenham sido concretizadas, levaram à consolidação paulatina da cooperação política, no âmbito da União Europeia.

O desejo da França de garantir a segurança do país, contra a Alemanha, tornou-se um dos maiores ímpetus à integração europeia. Assim, em 1950, foi apresentada, pelo Primeiro Ministro Francês René Pleven, uma proposta de organização militar europeia que levaria seu nome, o Plano Pleven.¹⁰⁸ Tal projeto tinha como objetivo principal a criação de uma armada europeia, a ser comandada conjuntamente pelos Estados membros. Na verdade, visava-se evitar que a Alemanha, apoiada pelos Estados Unidos, optasse pelo rearmamento. Esse Plano levou à assinatura de um tratado que estabelecia a Comunidade Europeia de Defesa (CED), cujo corolário era um projeto político, apresentado em 1953, denominado de Cooperação Política Europeia (CPE). Mas esse projeto foi rejeitado pela Assembléia Nacional Francesa, em 1954. Houve vários motivos para a mudança na postura francesa. Por um lado, a morte de Stálin e o fim da Guerra da Coreia diminuíram a pressão americana para a aceitação da CED. Por outro lado, deve-se mencionar a influência da derrota francesa por parte de Vietminh, em Dien Bien Phu, em maio de 1954, e a retirada das forças francesas do sudeste da Ásia. Além disso, o então Primeiro Ministro Pierre Mendès-

¹⁰⁸ O Plano Pleven era a contrapartida militar da proposta francesa à Alemanha de procurar alguma forma de associação com este país. Foi assim que a França, através de Monnet e Schuman, propôs em 1950 uma união (“pooling”) dos recursos de aço e carvão. Cabe destacar que em 1952 a proposta de Monnet foi rejeitada pelo Reino Unido devido ao que considerava como um poder excessivo dado à Alta Autoridade da CECA, cujas decisões eram obrigatórias para os Estados membros.

France não era partidário da CED por considerá-la demasiadamente anti-soviética e drástica. Por fim, a rejeição desse projeto, por parte do Reino Unido, levou ao fracasso da proposta. Isso porque a França considerava que a participação britânica era essencial para superar as forças alemãs. Assim, em 30 de agosto de 1954, a Assembléia Nacional Francesa rejeitou a CED.

Após o fracasso da CED, fazia-se necessário estabelecer um novo arranjo que permitisse a reconstituição da armada alemã e a sua associação aos esquemas ocidentais. Foi assim que o Primeiro Ministro britânico, Anthony Eden, teve a idéia de dar nova vida à organização do Tratado de Bruxelas – já em letargia – e fazer com que a Alemanha e a Itália fossem Partes daquele Tratado. Dessa forma, assegurou-se um certo controle europeu sobre a futura armada, assim como a participação do Reino Unido naquele dispositivo militar. Os acordos assinados em Paris, em 23 de outubro de 1954, põem fim ao regime de ocupação da Alemanha Federal, modificam o Tratado de Bruxelas, através da criação de uma ‘União da Europa Ocidental’, e consagram a adesão da Alemanha Federal e da Itália à nova organização.

Na década de 1960, a cooperação política foi projetada em dois planos sucessivos: os Planos Fouchet de 1961 e de 1962. Os Planos Fouchet foram o resultado de um grupo de estudos destinado a analisar a proposta, feita originalmente por de Gaulle, que tinha como objetivo principal o de criar uma ‘Europa européia’, independente dos Estados Unidos e com influência no mundo.¹⁰⁹ Conseqüentemente, e de acordo com a visão da política internacional de de Gaulle, o Reino Unido não devia formar parte desta União política uma vez que mantinha vínculos estreitos com Washington. Contudo, o presidente de Gaulle nem sempre conseguiu o apoio total e absoluto dos seus parceiros da CEE. Alemanha, Itália, Bélgica e Luxemburgo iriam aceitar a união política, mas insistindo em que dita união não deveria enfraquecer nem a OTAN nem a Comunidade. No entanto, a Holanda, através do seu ministro Joseph Luns, mantém uma posição hostil à visão e aos projetos gaullistas e demanda a participação britânica nos trabalhos sobre união política. Foi assim que, com o objetivo de chegar a um acordo sobre tais questões, se decide a criação de uma

¹⁰⁹ Marie-Thérèse Bitsch (2001), *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, Paris: Editions Complexe, p.135.

comissão de estudo destinada a preparar novas propostas, sob a presidência de um diplomata gaullista, Christian Fouchet.

Entretanto, o Reino Unido anuncia, em 31 de julho de 1961, sua decisão de solicitar a adesão à CEE. A partir de então, Holanda e Bélgica demandam explicitamente a participação britânica como condição prévia à constituição de uma união política. Para estes países existe apenas uma alternativa: o Reino Unido como contrapeso ao par franco-alemão.¹¹⁰

Meses depois, em outubro de 1961, foi lançado o primeiro Plano Fouchet, que propunha um sistema institucional intergovernamental. Um Conselho de Chefes de Estado e de Governo tomariam as decisões por unanimidade, existindo a possibilidade de abstenção. O Artigo II da primeira versão do Plano estabelecia os objetivos – ambiciosos – da ‘ União dos Povos Europeus ’ :

*“(...) de parvenir, dans les questions qui présentent un intérêt commun pour les Etats membres, à l’adoption d’une politique étrangère commune; (...) de renforcer, en coopération avec les autres nations libres, la sécurité des Etats membres contre toute agression grâce à l’adoption d’une politique commune de défense.”*¹¹¹

Mas em 18 de janeiro de 1962, devido à falta de acordo sobre o primeiro Plano Fouchet, Paris propõe outro projeto de tratado, que, no entanto, reintroduziria algumas das teses do general de Gaulle. Contudo, esse segundo Plano Fouchet enfrentou a oposição dos outros cinco estados da CEE, que propoem, por sua vez, um projeto inspirado no primeiro plano mas com um sistema institucional claramente mais federalista. As versões sucessivas do Plano Fouchet tampouco conseguiram o acordo dos Estados membros. Mas esses planos foram relevantes, na medida em que suscitaram o interesse do Reino Unido em solicitar a adesão à CEE, em 1961. Na verdade, este país temia excluir-se da participação dos desenhos de cooperação política, que teriam lugar entre os seis Estados membros da CEE. Apesar dos dois vetos franceses à entrada do Reino Unido, na CEE, em 1963 e 1967, as negociações para admiti-lo como membro começaram em 1970. Por fim, a adesão ocorreu em 1973.

¹¹⁰ Ibidem, p.139

¹¹¹ Citado em Charles Zorgbibe, *op. cit.*, p. 72.

A década de 1970 viu renovados os esforços em prol da união política. Foi em 1970 quando, a pedido dos Chefes de Estado e de Governo, o Relatório Davignon foi apresentado na reunião de cúpula de Luxemburgo. Nesta ocasião, a idéia de cooperação política também foi relançada. A partir desse relatório, os Estados membros lançaram, informalmente e a nível intergovernamental, a Cooperação Política Européia (CPE), em 1972, cuja principal característica era a consulta entre os Estados membros acerca de questões de política externa. A partir desses eventos, o sistema de cooperação de política externa foi gradualmente expandido, tanto em termos institucionais quanto de conteúdo de políticas.¹¹²

3.3. A Cooperação Política Européia

A CPE pressupunha uma ordem organizacional externa à estrutura formal das Comunidades Européias estabelecidas nos Tratados de Paris (1951) e de Roma (1957). Além disso, visava à coordenação das políticas externas nacionais. O funcionamento da CPE baseava-se no método intergovernamental e na regra do consenso. Embora existissem mecanismos de contato com o Parlamento Europeu e estivesse a Comissão associada à CPE, a partir de 1981, esses órgãos não tinham peso institucional demasiadamente importante.¹¹³

A característica principal da CPE era o pragmatismo, uma vez que se tentava alcançar a harmonização das políticas e das visões domésticas sobre questões internacionais, evitando entrar no emaranhado institucional do processo decisório comunitário, que tornava muito mais difícil a adoção de posições unânimes. Contudo, é preciso lembrar que, como argumenta Nuttal:

“Although the Luxembourg Report of 1970 which established EPC set up machinery which was essentially inter-governmental, it also stated that the intention was ‘to give shape to the will to political union’. EPC was seen, at least by some, as a step on the

¹¹² Helene Sjursen (1999), *op. cit.*

¹¹³ Simon Nuttal (1992) *European Political Cooperation*, Oxford: Clarendon Press, p. 12.

road to European Union and not merely a convenient way to co-ordinate national foreign policies. The ambiguity has persisted to this day.”¹¹⁴

Ao estar fora do marco comunitário, o funcionamento da CPE estava baseado simplesmente nas provisões contidas em três Relatórios: o de Luxemburgo, de 1970, o de Copenhague de 1973 e o de Londres de 1981.

Nos primeiros anos de existência, a CPE começou a ampliar seu escopo como conseqüência de vários acontecimentos. Em primeiro lugar, durante os primeiros anos, a CPE teve sucesso ao conseguir forjar uma posição unificada, com relação à Conferência sobre Segurança e Cooperação Européia (CSCE) e lograr uma convergência das visões nacionais sobre o Oriente Médio. Em segundo lugar, o processo de ampliação (inclusão de Reino Unido, Dinamarca e Irlanda¹¹⁵) e a necessidade de definição da relação com os Estados Unidos – na medida em que decrescia a certeza do apoio irrestrito daquele país – aprofundaram o debate sobre futuros desenvolvimentos. Por fim, a pressão dos eventos internacionais – o golpe de Estado e a subsequente invasão de Chipre, em 1974; a execução de terroristas bascos na Espanha, em 1975; a influência soviética nas ex-colônias portuguesas; etc. – tornou o debate ainda mais imperioso. Do ponto de vista institucional, o estabelecimento do Conselho Europeu, em 1974, que reuniria os Chefes de Estado e de Governo, assim como o presidente da Comissão Européia, permitiu a inserção indireta da CPE, na estrutura institucional comunitária.

Após um período de estagnação, entre os anos 1976 e 1981, uma série de acontecimentos internacionais – como a invasão soviética ao Afeganistão e a Revolução Islâmica no Irã – precipitaram alguns avanços, destinados a reforçar a CPE. Nessa época, Lord Carrington, o então Secretário de Assuntos Externos do Reino Unido e favorável ao fortalecimento da CPE, viu nas negociações de alargamento da Comunidade – inclusão de Grécia e, posteriormente, de Espanha e Portugal – uma oportunidade para lograr aquele fortalecimento. Assim, por causa do Reino Unido, a CE adotou o Relatório Londres, em 1981. Esse Relatório requeria a

¹¹⁴ Ibidem., p. 5.

¹¹⁵ Noruega também fez parte das negociações para se unir à CEE, mas em 1972, a entrada à CEE é rejeitada por um referendun popular.

consulta antecipada, entre os Estados membros e a Comissão Europeia, de questões de política externa que afetassem aqueles Estados.

Um ano depois, a iniciativa Genscher-Colombo propôs um 'Ato Europeu' e levou, em 1983, à 'Solene Declaração sobre a União Europeia'. Esta iniciativa teve como estímulo a crescente preocupação relativa à aparente incapacidade dos membros da CEE de desempenharem papel internacional mais efetivo, especialmente numa época em que a liderança norte-americana, na Administração Carter, parecia fraca. Essa situação levou, então, o Ministro de Assuntos Externos da República Federal Alemã, Genscher, e seu colega italiano Colombo, a decidirem-se pela ampliação do escopo das consultas intergovernamentais sobre questões de segurança e cooperação judicial.

Durante os primeiros dezessete anos de sua existência, a CPE não teve uma base legal. Essa situação só foi alterada em 1987, graças à entrada em vigor do Ato Único Europeu, cujo Título III continha provisões a respeito da CPE. Embora o AUE não tenha incorporado todas as propostas relativas à política externa e de segurança, estabeleceu as bases institucionais da CPE, em função das quais incorporou a esfera da política externa, pela primeira vez, no âmbito dos Tratados da Comunidade¹¹⁶.

A cooperação em matéria de defesa é abordada no AUE de maneira mais prudente: a ênfase recai formalmente sobre as questões de segurança europeia, mas os Estados dispõem-se somente a coordenar posições, relativas aos aspectos políticos e econômicos da segurança.¹¹⁷ A Aliança Atlântica ainda desfruta do papel de principal provedor de segurança. A CPE foi concebida sobre uma base pragmática, com vistas à promoção de uma plataforma de negociação intergovernamental que viabilizasse a adoção de ações comuns em matéria de política externa e de segurança.¹¹⁸ Em todos esses anos, o sistema da CPE evoluiu de maneira informal, principalmente no que diz respeito ao hábito de trabalhar em conjunto e de coordenar ações. De acordo com

¹¹⁶ Freestone e Davison (1986), "Community Competence and Part III of the Single European Act", *Common Market Law Review*, 23, , p.793, citados por Andreas Kintis (1995), *The European's Union Common Foreign and Security Policy: Transition to a Single Foreign Policy?*, Disponível em: <<http://www.psa.ac.uk/cps/1995/kint.pdf>>. Acesso em outubro de 2003.

¹¹⁷ Charles Zorgbibe (1992), *op. cit.*, p. 302.

¹¹⁸ Andreas Kintis (1995), *op. cit.*, pp.1173-1174.

Salmon, “*on some issues states had begun to take the system for granted and to recognize and accept that there were common European interests,*”¹¹⁹

Com o fim da Guerra Fria e a reconfiguração do cenário internacional, os problemas relacionados a questões políticas e de segurança impuseram vários desafios ao processo de construção europeia, sendo um dos maiores a unificação alemã. Foi assim que apenas três anos após a entrada em vigor do AUE, os Estados membros acordaram em revisar os Tratados das Comunidades, com vistas a atingir um nível mais alto de integração política, o que seria realizado na Conferência Intergovernamental sobre União Política, de maio de 1990.¹²⁰

Uma das características do processo foi o grande contraste entre a maioria dos Estados membros e o Reino Unido. A principal controvérsia referia-se às características ‘federais’ das propostas relativas às questões de Cooperação Política Europeia. Embora a CPE estivesse formalmente fora da estrutura legal da Comunidade Europeia, na prática era cada vez mais difícil manter essa separação, devido, principalmente, às implicações políticas dos próprios instrumentos de relações externas da CE. Além disso, determinadas decisões, no âmbito da CPE, poderiam ser implementadas apenas por meio de algum instrumento legal da Comunidade. A proposta apoiada pela maioria dos Estados, dessa forma, era a de que as políticas externa, de desenvolvimento e de comércio exterior se tornassem capítulos do Tratado da CE – proposta que foi particularmente objetada pelo Reino Unido. Como resultado, a UE – nova nomenclatura da CE – estaria fundada sobre três pilares diferentes, coordenados pelo Conselho Europeu, que manteriam a CPE fora do método comunitário. O Reino Unido também objetou a referência, no tratado, de um ‘objetivo federal’. Tal referência foi substituída pela idéia de uma “união cada vez mais estreita entre os Estados membros”.

Além da estrutura de pilares do tratado, debateu-se a possibilidade de ir além da simples cooperação e coordenação por consenso. Um dos temas, naquele debate, era a inclusão da dimensão de defesa na PESC e as relações com a União da Europa Ocidental e a OTAN. Contudo, é importante notar que as negociações foram também

¹¹⁹ Trevor Salmon (1992), *op. cit.*, p. 234.

¹²⁰ Esta Conferência Intergovernamental seria paralela a outra acordada sobre a União Econômica e Monetária (UEM).

estimuladas pelos acontecimentos internacionais – a Guerra do Golfo de 1991, seguida da crise curda e, logo depois, a crise iugoslava – que mostraram tanto os limites quanto o potencial da cooperação europeia. Além disso, aqueles eventos serviram para moldar as percepções dos membros mais reticentes quanto a uma PESC que incluísse uma dimensão de defesa.¹²¹

3.4. A Política Externa e de Segurança Comum (PESC)

Apesar do AUE ter provido um estímulo considerável à integração política, no final da década de 80, novas iniciativas surgiram com vistas à promoção da cooperação política e como consequência de vários acontecimentos internacionais ocasionados pelo fim da Guerra Fria.

Em primeiro lugar, a desintegração da União Soviética e o colapso do comunismo fizeram com que os países do Pacto de Varsóvia – antes inimigos – se tornassem potenciais parceiros dos europeus. Assim, os desafios à segurança deveriam ser reavaliados. A unificação alemã também se colocou como um desafio à CPE. O Chanceler alemão, Helmut Kohl, acreditava que uma maior integração política europeia seria necessária para que os europeus aceitassem a unificação alemã. Os franceses, por sua vez, almejavam uma maior unificação para lidar com uma Alemanha reunificada. A guerra do Golfo também transformou profundamente os termos do debate sobre a CPE, uma vez que ela implicou a aparição de uma ameaça ‘fora da área’ e a possibilidade de envolvimento europeu em uma guerra. Por fim, a tragédia da Bósnia fez com que as atitudes da CE fossem vistas como ineficientes pela opinião pública europeia. Todos esses eventos transformaram profundamente os termos do debate sobre a CPE e sobre a necessidade de se constituir uma política europeia comum para enfrentá-los: tais eventos mudaram radicalmente o desenho de segurança na Europa. Neste contexto, argumenta Sjursen, “*the EU emerged as a natural security actor in particular situations where collective solutions were sought*

¹²¹ Richard Corbett (1992), “The Intergovernmental Conference on Political Union”, in *Journal of*

as well as in situations where there was a need for political and economic instruments and not military force."¹²²

3.4.1. O Tratado de Maastricht

Os debates sobre a reformulação da UE começaram no final de 1990. Em dezembro de 1991, alcançou-se o acordo na cidade de Maastricht, Holanda, quando dois tratados – um sobre a União Econômica e Monetária e outro sobre a União Política – foram acordados. Esses dois tratados são usualmente conhecidos como o Tratado de Maastricht. Para Nicole Gnesotto,

*"[t]he success of the Maastricht appears to be not only a result of internal EC momentum but also a consequence of the broader strategic context: the Eastern revolutions have without a doubt contributed in large measure to the compromises agreed among the Twelve on 11 December 1991."*¹²³

Um dos aspectos fundamentais de Maastricht era aprofundar o caminho para uma União Européia, utilizando as estruturas institucionais já existentes e acrescentando outras novas, relativas a vários assuntos, entre os quais uma política externa e de segurança comum. A substituição da CPE por uma PESC, destinada a cobrir todas as áreas de política externa e de segurança, implicou um grande avanço no processo de integração, e, particularmente, uma grande transformação no que diz respeito à cooperação política. Pela primeira vez, os Estados membros estabeleceram o objetivo de uma "política externa e de segurança comum". O TUE marcou, assim, o começo de uma nova etapa no processo de integração européia, pois, ao decidir implementar uma política externa e de segurança comum, as instituições da União passaram a estar envolvidas em áreas que tradicionalmente pertencem ao domínio exclusivo dos Estados.

Common Market Studies, Vol 30, N. 3., pp. 281-2.

¹²² Helen Sjursen (1999), *op. cit.*

¹²³ Nicole Gnesotto (1992), "European Union after Minsk and Maastricht", in: *International Affairs*, Vol 68, No. 2, pp. 223-24.

Dessa forma, o Título V do TUE substituiu a CPE por um pilar ‘intergovernamental’ – o segundo pilar –, em contraposição ao ‘método comunitário’ do primeiro pilar. Em consequência, os processos de tomada de decisão também tornam-se distintos, uma vez que requerem o consenso dos Estados membros; enquanto que nas áreas tradicionais da Comunidade, um voto maioritário é suficiente. A PESC, dessa forma, não é aplicada do mesmo modo que as demais políticas comunitárias. Nesse sentido, o TUE conferiu grande peso aos Estados membros.

Para assegurar a harmonia e evitar eventuais contradições entre os dois tipos de atividades (comunitárias e intergovernamentais), o Artigo 3 (ex artigo C) estabelece que a União funciona através de um marco institucional único, que assegura a consistência e continuidade das atividades levadas a cabo de forma a atingir seus objetivos, respeitando o ‘*acquis communautaire*’¹²⁴. Ademais, a União assegurará a consistência das atividades externas como um todo no contexto das suas políticas de relações externas, segurança, economia e desenvolvimento, sendo o Conselho e a Comissão responsáveis de tal consistência.

Os objetivos principais da PESC estão enumerados no Artigo 11 (ex artigo J.1) e são os seguintes: salvaguardar os valores comuns e interesses fundamentais da União; reforçar a segurança da União; preservar a paz e fortalecer a segurança internacional; promover a cooperação internacional; e desenvolver e reforçar a democracia e o Estado de direito, incluindo o respeito pelos direitos humanos.

A PESC também está contemplada no Artigo 2 (ex Artigo B) das Provisões Comuns que estabelecem que um dos objetivos da União é afirmar sua identidade na cena internacional, particularmente, por meio da implementação de uma política externa e de segurança comum, incluindo a eventual formulação de uma política de defesa comum. Do conteúdo desse artigo, pode-se inferir, por um lado, o desejo de equipar a União com os meios e os instrumentos necessários para enfrentar os atuais desafios, não apenas a nível europeu, mas também a níveis regional e internacional.

¹²⁴ Também chamado de patrimônio comunitário, o *acquis communautaire* é o corpo de direitos e obrigações que vincula aos Estados Membros dentro da UE. O *acquis* comunitário compreende não só a lei comunitária no sentido estrito, mas também os atos adotados sob o segundo e terceiro pilar da UE e, sobretudo, os objetivos comuns estabelecidos nos Tratados. Ver Glossário da UE, disponível em: <<http://europa.eu.int/scadplus>>.

Por outro, a firme vontade de apresentar-se ao mundo com um ator internacional coletivo – o que implica mais do que a soma das partes.

Porém, durante os primeiros anos do TUE, as ações conjuntas dos Estados membros, de acordo com o Título V, não funcionaram como o esperado. Foi a partir desses resultados pouco satisfatórios que as negociações da Conferência Intergovernamental de 1996 tiveram como um dos objetivos principais a introdução no novo Tratado de reformas institucionais necessárias para tornar a PESC mais efetiva.¹²⁵

3.4.2. Progressos feitos a partir do Tratado de Amsterdã¹²⁶

O desenvolvimento da PESC foi progredindo em sucessivos tratados e Conselhos Europeus através da incorporação de novos instrumentos e processos mais eficientes de tomada de decisão. No que diz respeito aos novos instrumentos, desde a entrada em vigor do Tratado de Amsterdã, em 1999, o Conselho Europeu está habilitado a adotar estratégias comuns, relativas a determinados países ou regiões. As estratégias comuns se somam a dois instrumentos já existentes, quais sejam as ações conjuntas e as posições comuns, introduzidas pelo Tratado de Maastricht. As estratégias comuns (Artigo 13) foram introduzidas pelo Tratado de Amsterdã. São decididas pelo Conselho Europeu, por recomendação do Conselho, em áreas onde os Estados membros têm importantes interesses comuns. Esse instrumento visa a reforçar a capacidade de ação da UE. O Conselho é responsável pela implementação de estratégias comuns, através de ações conjuntas e posições comuns adotadas por maioria qualificada. O Conselho também recomenda estratégias comuns ao Conselho Europeu. Desde a entrada em vigor do Tratado de Amsterdã, três estratégias comuns

¹²⁵ Comissão Européia (1999), *The Amsterdam Treaty. A Comprehensive Guide*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

¹²⁶ O Tratado de Amsterdã, assinado em 2 de outubro de 1997, entrou em vigor em 1 de maio de 1999. Este tratado modificou os tratados da UE e da CE, que receberam nova numeração. O Tratado de Amsterdã alterou os artigos do Tratado da União Européia, identificados por letras de A a S, para forma numérica.

foram decididas em relação à Rússia (1999), à Ucrânia (1999) e à Região Mediterrânea (2000). As estratégias comuns devem especificar seus objetivos, duração e meios disponíveis para a União e os Estados membros.

As ações conjuntas (Artigo 14) são decididas pelo Conselho da UE e se referem a situações específicas em que a ação operacional da UE é considerada necessária. As ações estabelecerão seus objetivos, competência, alcance, meios disponíveis da União, duração e condições para sua implementação, envolvendo a posição dos Estados membros no que diz respeito à condução das suas atividades. Desde 1993, o Conselho acordou mais de 50 ações conjuntas.

As posições comuns serão também adotadas pelo Conselho da UE. Definirão a forma como a União abordará determinados assuntos de natureza geográfica (i.e., a região Mediterrânea) ou temática (i.e., terrorismo). Os Estados Membros devem assegurar que suas políticas nacionais sejam desenhadas conforme as posições comuns. Desde 1993, quando entrou em vigor o TUE, o Conselho da UE adotou aproximadamente 90 posições comuns, relativas a um amplo leque de questões (por exemplo, a não proliferação de armamento nuclear). Uma vez adotadas, os Estados membros são instados a aderir às posições comuns.

Em relação ao processo de tomada de decisão, a regra geral determina que as decisões relativas à PESC sempre requerem o voto favorável unânime. Porém, os Estados membros podem exercer a abstenção construtiva, isto é, a abstenção que não bloqueia a adoção da decisão. Esse mecanismo não se aplica quando os Estados membros que se abstém representam mais de uma terceira parte dos votos válidos do Conselho. Se esses Estados qualificarem sua abstenção, através de uma declaração formal, não estarão obrigados a aplicar dita decisão; no entanto, deverão aceitar, num espírito de solidariedade, que a decisão compromete a União como um todo e deverão concordar em abster-se de qualquer ação que contrarie a ação da União sob tal decisão. Existe também a possibilidade de encaminhar a questão ao Conselho Europeu se um Estado membro apelar ao veto – conhecido como o ‘freio de emergência’. O Título V emendado do TUE permite, porém, a adoção de decisões por uma maioria qualificada em dois casos: primeiro, decisões que apliquem uma estratégia comum definida pelo Conselho Europeu; e, segundo, para qualquer decisão

que implemente uma ação conjunta ou uma posição comum já adotada pelo Conselho.

No que diz respeito às decisões tomadas por uma maioria qualificada, há, no entanto, uma cláusula de salvaguarda que habilita os Estados membros a bloquear uma votação majoritária devido a importantes razões de política nacional. Em tais casos, uma vez estabelecidas as razões, o Conselho pode decidir, por maioria qualificada, encaminhar a questão ao Conselho Europeu para alcançar uma decisão unânime dos Chefes de Estado e/ou de Governo.

Outra grande inovação do Tratado de Amsterdã foi a introdução da figura do Alto Representante para a PESC (Artigo 26). Esse papel foi outorgado ao Secretário Geral do Conselho. Sua função é a de assistir o Conselho em questões relacionadas à PESC, por meio da contribuição para a formulação, preparação e implementação de decisões e, quando considerado apropriado, atuando em nome do Conselho, a pedido da Presidência, por meio da condução de diálogo político com países terceiros (Artigo 26). O Alto representante, devido à amplitude de funções, é apoiado por uma Unidade de Planejamento de Políticas e Advertência Oportuna. Dita unidade tem por objetivo contribuir para a coerência da PESC proporcionando análises dos eventos internacionais e seu possível impacto. A coleta desse tipo de informações ajuda a União a produzir reações efetivas quando de acontecimentos internacionais relevantes. Essa Unidade está estabelecida no Secretariado Geral do Conselho, sob a autoridade do Alto Representante. Trata-se de um novo e importante elemento no Tratado de Amsterdã que aponta para a ação coordenada dos Estados membros no nível logístico e, portanto, tende para um papel mais proeminente a ser desempenhado pela UE, na cena internacional. Esta Unidade inclui 20 especialistas: 3 do Secretariado Geral do Conselho, 15 dos Estados membros, 1 da Comissão, e 1 da UEO. As principais tarefas são:

- monitorar e analisar os acontecimentos em áreas relevantes para a PESC;
- prover avaliação dos interesses da União em relação à PESC;
- prover avaliação oportuna dos acontecimentos internacionais, eventuais crises políticas e situações que poderiam ter repercussões significativas sobre a PESC;

- produzir, a pedido quer do Conselho, quer da Presidência, ou a partir da própria iniciativa, relatórios que contenham opções e propostas de políticas para o Conselho.

O Tratado de Maastricht previu a capacidade europeia de defesa como uma “eventualidade” (Artigo J.4). O Tratado de Amsterdã, no entanto, explicitamente permitiu a possibilidade de uma política de defesa (Artigo 18), ao prover as bases para o seu desenvolvimento. O Tratado de Amsterdã, assim, introduziu certas modificações com o objetivo de reforçar a capacidade da UE de forma a enfrentar situações de crise em regiões vizinhas ou mais distantes. Portanto, um vínculo mais estreito foi estabelecido entre a UE e a UEO; esta última é consagrada como parte integrante do desenvolvimento da União, com vistas à uma possível integração, caso o Conselho Europeu assim decidir (Artigo 17). O Tratado também incorporou as Missões Petersberg¹²⁷, que fazem parte integrante da Política Europeia de Segurança e de Defesa (PESD) e que incluem: missões humanitárias ou de evacuação de cidadãos; missões de manutenção da paz; missões executadas por forças de combate para a gestão de crises, incluindo operações de restabelecimento da paz. (Artigo 17)

3.5. A Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD)

É assim que, no marco da PESC, está se desenvolvendo uma Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). Vale salientar, porém, que a PESC e a PESD não são sinônimos, e que, portanto, apesar da PESD ser parte integrante da PESC, não é equiparável a ela. No âmbito da UE os objetivos de segurança cobrem um vasto leque de questões, que tendem principalmente, a salvaguardar valores comuns, interesses fundamentais, independência e integridade da União (Artigo 11.1 do TUE), incluindo

¹²⁷ As missões Petersberg foram criadas em junho de 1992, quando do Conselho Ministerial da União da Europa Ocidental (UEO) realizado no Hotel de Petersberg, nas proximidades de Bonn. Nessa altura, os Estados-Membros da UEO declararam-se prontos a colocar à disposição da UEO unidades militares provenientes de qualquer ramo das suas forças convencionais, com vista à realização de missões militares sob a autoridade da UEO.

várias dimensões, como a diplomática, política ou econômica, das quais a militar é só uma delas. Já a política de defesa está destinada a aumentar ou melhorar a capacidade militar para reagir em tempos de crise em áreas externas à UE. Trata-se da possibilidade do uso da força militar como parte de uma complexa missão de gestão de crise. Assim, a PESC engloba a PESD.

As capacidades e a estrutura da PESD têm se desenvolvido significativamente desde 1998, a partir do encontro franco-britânico e a conseqüente Declaração de Saint Malo. Para Maastje Rutten, “[t]he Franco-British summit is widely considered as the start of the European Defence project. The new opportunity presented by St-Malo was very rapidly followed by a multitude of farther-reaching declarations and proposals.”¹²⁸ Mas a PESD é regida por disposições que se encontram dispersas em diversos textos, de natureza eminentemente política, quais sejam as Conclusões dos Conselhos Europeus¹²⁹. Os Conselhos Europeus, a partir de Colônia (junho de 1999), deram ímpeto ao desenvolvimento da PESD, no intuito de reforçar a PESC. Tais mudanças são realizadas simultaneamente a outras ações dentro do quadro de outras organizações internacionais diretamente vinculadas na segurança européia, quais sejam a OTAN e a UEO, como se verá posteriormente.

A novidade introduzida pela PESD é o desenvolvimento da capacidade da UE de decidir e de agir de uma maneira autônoma no âmbito da segurança e da defesa, por meio de um vasto leque de meios e órgãos de natureza tanto política quanto militar, tendo como objetivo a gestão de crises e a manutenção da paz.¹³⁰ Assim, as capacidades e estrutura da PESD, desenvolvidas nos sucessivos Conselhos, estão divididas em três componentes. Os dois primeiros são a gestão de crises militares e a gestão de crises civis – Missões Petersberg – cujo sucesso depende da colaboração com a OTAN; o componente militar foi introduzido pelos Conselhos de Helsinque e

¹²⁸ Maartje Rutten (comp.) (2001), *From St-Malo to Nice. European Defence: Core Documents*, Chaillot Paper N. 47, Paris: Institute for Security Studies of the Western European Union, p. 8.

¹²⁹ O Conselho Europeu, que reúne os Chefes de Estado ou de Governo dos Estados membros e o Presidente da Comissão Européia, ocupa um lugar destacado no domínio da PESC, pois, além de assegurar que os princípios fundamentais estabelecidos no Artigo 11 sejam cumpridos, define os princípios e orientações gerais para a PESC, incluindo questões com implicações em matéria de defesa. O Conselho decidirá sobre estratégias comuns a serem implementadas pela União em áreas onde os Estados membros têm importantes interesses em comum. (Artigo 13 do TUE).

¹³⁰ Lydia Pnevmaticou (2001), “Aspects juridiques de la Politique Européenne de la Sécurité et la Défense”, Occasional Paper 31, Paris: Institute for Security Studies, pp. 1-2.

de Nice, e o componente civil foi desenvolvido no Conselho de Feira. A prevenção de conflitos é o terceiro componente.

3.5.1. Do Conselho Europeu de Colônia ao de Santa Maria da Feira

A expressão “política europeia comum de segurança e defesa” – derivada de uma síntese dos termos “política externa e de segurança comum”, “política de defesa comum” e “defesa comum” do artigo 17 do TUE – aparece por primeira vez, no seio da UE, nos textos das Conclusões do Conselho Europeu de Colônia, realizado em 3 e 4 de junho de 1999. Este Conselho formulou uma “Declaração sobre o reforço da Política Europeia Comum de Segurança e Defesa”, na qual estabeleceu-se que os Estados Membros:

*“(...) are resolved that the European Union shall play its full role on the international stage. To that end, we [the Member States] intend to give the European Union the necessary means and capabilities to assume its responsibilities regarding a common European policy on security and defence”.*¹³¹

Vale a pena ressaltar que, como adverte Pnevmatidou, embora a PESD tenha um caráter em princípio intergovernamental, não se trata de uma verdadeira política “comum” no sentido utilizado para as políticas do primeiro pilar.¹³² De fato, o adjetivo “comum” é hoje omitido.

No que diz respeito ao conteúdo, o Conselho de Colônia limita-se à formulação de declarações sobre a necessidade de dotar a UE dos meios e capacidades necessários de forma a que a UE assumira determinadas responsabilidades respeito a questões de segurança e defesa, principalmente, prevenção de conflitos e gestão de crises, tarefas definidas no TUE. Isto requer o desenvolvimento de uma capacidade para a realização de ações autônomas, apoiadas por capacidades militares suficientes e por órgãos apropriados para a tomada de decisões.

¹³¹ Citado por Martjee Rutten (2001), *op. cit.*, p. 41

¹³² Lydia Pnevmatidou, *op cit.*, p. 4.

Já o Conselho Europeu de Helsinque, realizado em 10 e 11 de dezembro de 1999, formulou textos muito mais detalhados, e suas previsões sobre a matéria constituem um verdadeiro avanço. Por exemplo, o Anexo 1 ao Anexo IV das Conclusões da Presidência prevêem a criação de novos órgãos no seio do Conselho que permitam à UE tomar as decisões necessárias sobre as missões Petersberg e assegurar o controle político e estratégico de tais operações. Esses novos órgãos são: o Comitê Político e de Segurança Permanente, o Comitê Militar (composto pelos Ministros de Defesa dos Estados Membros) e o Estado Maior Militar (composto por pessoal militar). O Conselho estabelece, outrossim, princípios para a cooperação com Estados membros da OTAN que não sejam membros da UE, e com outros Estados europeus no que diz respeito à gestão de crises militares sob o comando da UE. Esses princípios incluem assegurar o diálogo, a consulta e a cooperação entre os Estados, respeitando a autonomia de decisão da UE assim como seu marco institucional único. Portanto, serão desenvolvidas diferentes modalidades para a consulta, a cooperação e a transparência entre a UE e a OTAN. Ademais, Helsinque estabeleceu o chamado Objetivo Global, (*'Headline Goal'*) para o ano 2003, isto é, a capacidade da União para colocar, num prazo de 60 dias, até 60000 pessoas no campo, sendo capaz de sustentá-las por, pelo menos, um ano.

Por fim, o Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, realizado em 19 e 20 de junho de 2000, determina outros importantes avanços no desenvolvimento da PESD. Estes têm a ver com os aspectos militares da gestão de crises, a elaboração do "Objetivo Global" (*"Headline Goal"*) e dos "Objetivos de capacidades militares" (*"Collective Capability Goals"*), detalhes sobre os novos órgãos permanentes, relações com países terceiros, proposições sobre os princípios de consulta com a OTAN, e a avaliação da necessidade de modificar eventualmente o Tratado. Neste Conselho, quatro áreas prioritárias foram identificadas no que diz respeito ao desenvolvimento das capacidades civis para gestão de crises:

- Cooperação de polícia: implica a possibilidade de prover até 5000 policiais, incluindo 1000 num prazo de 30 dias, para tarefas que vão desde a restauração da ordem em cooperação com uma força militar, até o treinamento da polícia local.

Os Estados candidatos, mais Islândia e Noruega, participam nesta cooperação provendo capacidades de polícia.

- Fortalecimento da vigência do Estado de direito: possibilidade de prover até 200 juízes, fiscais e outros especialistas da área;
- Administração civil: possibilidade de prover uma equipe para estabelecer ou garantir eleições, impostos, educação, provisão de água, etc.
- Proteção civil: possibilidade de assistir atores humanitários através de operações de emergência, etc. A UE terá de ser capaz, num prazo de 3 a 7 horas, de prover entre 2 e 3 equipes de 10 especialistas assim como equipes de intervenção de 2000 pessoas.

Ademais, um Comitê para Aspectos Cíveis da Gestão de Crises foi criado com o objetivo de aprimorar as relações entre os componentes militar e civil. Ao incorporar instrumentos do primeiro pilar, este comitê assegura a cooperação com a Comissão, enquanto salienta que o sucesso da operação está intimamente relacionado com a natureza recíproca das ações civis e militares.

3.5.2. O Conselho Europeu de Nice e o Tratado de Nice¹³³

A PESD foi o grande logro do Conselho Europeu de Nice (7-10 de dezembro de 2000). Isto vê-se refletido na adoção do ‘Relatório da Presidência sobre a Política Europeia de Segurança e Defesa’, que consta no Anexo VI das Conclusões da Presidência. Trata-se de um texto de grande complexidade, uma vez que contém vários anexos e apêndices. A primeira preocupação do Relatório tem a ver com o desenvolvimento das capacidades militares e o reforço das capacidades da gestão de crises civis da União, uma vez que

“[t]he development of European crisis management capabilities increases the range of instruments for responding to crises available to the international community. The

¹³³ O Tratado de Nice, assinado em 26 de fevereiro de 2001, entrou em vigor em 1 de fevereiro de 2003 e vem alterar os tratados existentes.

*efforts made will enable Europeans in particular to respond more effectively and more coherently to requests from leading organisations such as the UN or the OSCE. This development is an integral part of strengthening the Common Foreign and Security Policy”*¹³⁴

Um segundo tema refere-se ao estabelecimento de estruturas políticas e militares permanentes de forma a permitir uma adequada atuação da UE para: a) desenvolver um enfoque europeu coerente para a gestão de crises e a prevenção de conflitos; b) assegurar uma sinergia entre os aspectos civis e militares da gestão de crises; e c) cobrir a totalidade das Missões Petersberg. Para tanto, o Conselho decidiu estabelecer os seguintes órgãos políticos e militares permanentes: o Comitê Político e de Segurança; o Comitê Militar da UE; e o Estado Maior Militar da UE.

Ademais, foram realizados arranjos que permitirão, na gestão de crises militares, a consulta e a participação de terceiros países (Estados Europeus membros da OTAN mas que não pertencentes à UE e países candidatos à UE), desde que seja respeitada a autonomia de tomada de decisão da UE. Também foram realizados arranjos permanentes para a consulta e a cooperação entre a UE e a OTAN, na base de decisões tomadas em Feira.

A UE confirmou sua intenção de assumir e incluir as funções da UEO no âmbito das Missões Petersberg. Em função disto, a UE decidiu-se pela incorporação de duas agências da UEO (o Centro Satélite e o Instituto de Estudos de Segurança), e pela gestão direta de uma missão técnica de polícia na Albânia, que estava sendo realizada pela UEO.

Por fim, o Conselho aceitou as recomendações do Secretário-Geral/Alto Representante relativas à Prevenção de Conflitos para continuar as discussões sobre o tema.

O Tratado de Nice, por sua vez, transformou em política da União os avanços realizados a partir da Declaração de Saint Malo.¹³⁵ Várias foram as principais mudanças introduzidas pelo Tratado relativas à PESD. Uma delas diz respeito à revisão dos artigos 17 e 25 do TUE. O novo Artigo 17 introduz uma transferência de competências da UEO para a UE, e, praticamente, todas as Missões Petersberg têm

¹³⁴ Citado em Maartje Rutten (2001), *op.cit.*, p. 169.

sido incorporadas às novas estruturas da UE, como o têm sido os corpos subsidiários da UEO, tais como o Centro Satélite e o Instituto de Estudos de Segurança, operacionais desde Janeiro de 2002. Para de la Serre, este novo artigo consagra o enfraquecimento da UEO, que cessa de ser tanto o braço armado da União quanto o interlocutor da OTAN¹³⁵, uma vez que toda referência significativa à UEO é eliminada.

Por sua vez, o novo artigo 25 estabelece que o Comitê Político e de Segurança (COPS) – que substituiu o antigo Comitê Político (CoPo) – terá como função monitorar a situação internacional nas áreas relativas à PESC e contribuir para a definição de políticas, de forma a exercer o controle político e a direção estratégica das operações de gestão de crises. Composto principalmente de representantes nacionais, o CPS é a base das atividades de gerenciamento de crises. Para assegurar o funcionamento normal, o CPS é assistido por um grupo de trabalho político-militar, um comitê para aspectos civis do gerenciamento de crises, assim como pelo Comitê Militar e o Corpo Militar já mencionados.

Outra das mudanças refere-se à cooperação reforçada (“*enhanced cooperation*”). O Tratado de Amsterdã já tinha previsto a possibilidade de ‘cooperações reforçadas’ no quadro institucional único, a fim de permitir que alguns Estados-Membros cooperassem entre si, no interesse da União, quando todos os Estados não quisessem ou não pudessem fazê-lo de imediato, ficando claro que estes continuariam livres de se juntar posteriormente ao grupo. Este mecanismo de cooperação reforçada tinha sido, no entanto, acompanhado de condições rigorosas que limitavam as suas possibilidades práticas de utilização. Para tornar o mecanismo mais operacional, o Tratado de Nice suprime a possibilidade de veto relativa a uma cooperação reforçada e fixa em oito o número mínimo de Estados-Membros necessários para instituir uma cooperação reforçada. O novo Artigo 27a prevê a possibilidade de instituir cooperações reforçadas no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) que tenham como objetivo implementar uma ação conjunta ou uma posição comum; se nenhum Estado Membro objetar ou chamar para

¹³⁵ François de la Serre (2001), ‘Le traité de Nice: déconstruction ou refondation de l’Union?’, em *Politique Étrangère*, 2/2001, p. 268-269.

¹³⁶ Ibidem, p.269.

uma decisão unânime do Conselho Europeu – ‘freio de emergência’– a cooperação reforçada é adotada no Conselho por uma maioria qualificada. No entanto, ela não é aplicada no domínio da defesa, isto é, assuntos que tenham implicações militares ou de defesa.

Por fim, o Artigo 27d reforça o papel do Secretário-Geral/Alto Representante para a PESC ao estabelecer que este deverá assegurar que o Parlamento Europeu e todos os membros do Conselho sejam devidamente informados sobre a implementação da cooperação reforçada no âmbito da PESC.

3.6. O papel de outros atores internacionais

Em matéria de prevenção de conflitos e de gestão de crises, o papel das organizações internacionais tem se tornado cada vez mais importante. A UE implementa a PESC e a PESD em colaboração com várias dessas organizações internacionais, quais sejam, a UEO, a OTAN, a OSCE e a ONU. Para Ehrhart, tal cooperação auferir certas vantagens, uma vez que se trata de organizações de segurança coletiva que têm a capacidade de prover mandatos para realizar uma ação internacional, que seguem um enfoque compreensivo de segurança, e que provêm valor agregado graças à experiência no que diz respeito à prevenção de conflitos e gestão de crises.¹³⁷

Fundada em 1948 pelo Tratado de Bruxelas, a UEO é uma organização europeia de cooperação para a defesa e a segurança. O vínculo entre a UEO e a UE foi, como já visto, estabelecido no Tratado de Amsterdã, que consagrou a UEO como parte integrante do desenvolvimento da União uma vez que esta organização lhe confere uma capacidade operacional no domínio da defesa. Com efeito, a UEO desempenhou um papel importante no lançamento das primeiras Missões Petersberg, como por exemplo o destacamento de polícia em Mostar ou a cooperação com a polícia na Albânia. Todavia, este papel foi abandonado em favor do desenvolvimento

¹³⁷ Hans-Georg Ehrhart (2002), ‘What Model for CFSP?’, em Chaillot Paper No. 55, Institut e for Security Studies, Paris, p. 60.

de estruturas e capacidades próprias da União no âmbito da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). A prová-lo está a transferência das capacidades operacionais da UEO para a União. A este título, os órgãos subsidiários da UEO, o Instituto de Estudos de Segurança e o Centro de Satélites, deixaram de integrar a organização a partir de 1 de Janeiro de 2002, passando a constituir agências da União. Além disso, o Tratado de Nice suprimiu determinadas disposições do Tratado da União Europeia relativas às relações entre a UEO e a União. Deste modo, a principal competência que se mantém no âmbito da UEO diz respeito ao artigo V- a defesa coletiva - e a sua transferência para a esfera europeia foi aparentemente adiada.¹³⁸

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), fundada em 1949, é outra organização de grande relevância para a UE. A política da União respeita as obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte para certos Estados-membros e é compatível com a política comum de segurança e de defesa adotada neste âmbito. A Declaração relativa à UEO, anexa ao Tratado da União Europeia, clarifica as futuras relações entre a OTAN e a União da Europa Ocidental, constituindo esta última a componente de defesa da União e o meio para fortalecer o pilar europeu da Aliança Atlântica. Cabe ressaltar que as relações entre estas duas entidades é complementar, e não competitiva, uma vez que a UE atuará desde que a OTAN não esteja envolvida.

Outra das organizações envolvidas é a OSCE. A Comunidade Europeia e, subseqüentemente, a União Europeia, tem sido representada nas reuniões da OSCE e sua predecessora, a CSCE, desde 1989, quando ficou em evidência que era necessário produzir sinergias e evitar a duplicação de atividades no que diz respeito à prevenção de conflitos, gerenciamento de crises, democratização e reabilitação. Exemplos do apoio da UE a OSCE incluem o monitoramento de eleições e desenvolvimento de instituições de direitos humanos em novas democracias, tais como Bósnia-Herzegovina em 1997 e 1998.

Por fim, a UE também está relacionada com as Nações Unidas. Contudo, os vínculos relativos a projetos de cooperação em matéria de prevenção de conflitos e gestão de crises são recentes. Em relação a isto, a UE tem demonstrado vontade de executar operações dentro do marco das ONU, como no Conselho Europeu de

¹³⁸ Glossário da UE, disponível em: <<http://europa.eu.int/scadplus>>

Gotenborg (2001), onde foi concluído que a UE desenvolveria suas capacidades na área da PESD de forma a assegurar um papel mais proeminente da UE dentro do contexto institucional maior do gerenciamento de crises das Nações Unidas. Vale a pena ressaltar que tanto a ONU quanto a UE se encontram no processo de

Destaca-se, por fim, que a ação da UE em colaboração com as organizações internacionais deve estar sempre governada por quatro princípios fundamentais:

- prover valor agregado;
- assegurar a interoperabilidade;
- garantir a visibilidade;
- assegurar um processo autônomo de tomada de decisão.

Estes quatro princípios visam organizar da melhor maneira possível a cooperação em matéria de PESC numa arquitetura regional de segurança cada vez mais complexa.

3.7. Conclusão

O ponto de partida deste capítulo foi que os debates sobre a inclusão de uma dimensão de segurança no seio da UE têm sido uma questão sempre presente no processo de integração europeia – apesar de a maior parte dos esforços diplomáticos terem focalizado questões de integração econômica. De fato, o começo das negociações sobre esquemas comuns de segurança começaram após negociações sobre questões econômicas e comerciais. Mas os objetivos que promoveram estas negociações estiveram fundamentalmente relacionados com a segurança dos Estados da Europa Ocidental.

No entanto, este processo revelou-se demorado, complexo e não sem retrocessos. Tanto foi assim que somente após, praticamente, meio século de negociações e debates, finalmente foi incluída a dimensão de política externa e de segurança comum num esquema de integração regional, que eventualmente levou à incorporação da dimensão mais específica de segurança e de defesa europeias.

Contudo, esta dimensão de segurança e a inclusão de uma dimensão de defesa, ainda são objeto de acalorados debates.

Um dos mais importantes incentivos para estes desenvolvimentos, veio, quase inesperadamente, do Reino Unido, sob o governo Blair. A este tema o próximo capítulo se dedicará.