

Artigo

A União Europeia como potência global? As alterações do Tratado de Lisboa na política externa e de defesa

*Is the European Union a global power?
The Lisbon Treaty and the foreign and defense policy*

ANTONIO GOUCHA SOARES*

Rev. Bras. Polít. Int. 54 (1): 87-104 [2011]

Introdução

A construção europeia é um acontecimento maior no relacionamento entre os diferentes países envolvidos no projeto de integração à escala continental. As primeiras décadas do processo de integração foram consagradas às políticas internas da União Europeia. Assim, o mercado interno, a política agrícola comum, a política de concorrência, a coesão econômica e social, a união econômica e monetária, a política de ambiente e demais políticas setoriais abrangidas pela União Europeia.

Entretanto, o mundo mudou. Por um lado, acabou a Guerra Fria, o que determinou uma alteração da geopolítica europeia, e a necessidade de a União Europeia demonstrar capacidade de liderança a nível continental. Por outro lado, o processo de globalização provocou uma alteração significativa nas relações econômicas internacionais, com o aparecimento das chamadas economias emergentes.

A alteração do cenário político mundial favorecido pela globalização tem vindo a acarretar uma gradual deslocação de poder no âmbito das relações internacionais em favor dos países emergentes. O sistema internacional encontra-se numa fase de redefinição, onde as potências emergentes têm dificuldade em se reconhecer no sistema de poder estabelecido pelos países ocidentais no termo do segundo conflito mundial. E pressionam no sentido da alteração dos equilíbrios de poder vigentes, de modo que os mecanismos de governação existentes projetem de forma mais adequada as relações de força atuais.

Nesse contexto, os países europeus sentem o desconforto de um mundo em rápida mutação, o qual caminha numa direção cada vez menos ocidental,

* Professor Jean Monnet no Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa (ISEG-UTL), Portugal; Investigador do GHES (agsoares@iseg.utl.pt).

e conseqüentemente menos europeia. Pelo que as próximas décadas da União Europeia terão que ser fundamentalmente voltadas para o exterior – ao contrário do primeiro meio século da construção europeia – caso a Europa pretenda ter alguma capacidade de influência na política internacional. Donde, a centralidade da política externa e de defesa. Por tais motivos, a política externa e de segurança comum terá sido também o domínio de intervenção da União que mais alterações sofreu com a aprovação do Tratado de Lisboa.

Este artigo aborda as alterações que o Tratado de Lisboa introduziu no âmbito da política externa e de defesa, tendo em conta a gradual alteração do conceito estratégico da União Europeia. Começa por enquadrar a intervenção da União na política internacional, com a adoção de uma política externa e de segurança comum pelo Tratado de Maastricht, assim como a evolução posterior. Em seguida, refere as inovações do Tratado de Lisboa na política externa e de defesa, analisando os novos cargos, estruturas e institutos relevantes no quadro dessa política.

A criação da política externa e de segurança comum

A queda do Muro de Berlim representou um ponto de viragem no processo de construção europeia. Os Estados-membros perceberam que não poderiam ficar confinados a uma integração puramente econômica do tipo das Comunidades Europeias, face aos desafios que se colocavam à Europa, como a unificação alemã e as alterações geopolíticas na Europa central e do leste. Assim, decidiram o estabelecimento de uma União Europeia, a qual foi acordada na cimeira de Maastricht, em 1991.

A União Europeia conferiu uma dimensão política ao processo de integração. Logo, uma transformação qualitativa da natureza da construção europeia. Todavia, os Estados-membros tiveram uma abordagem prudente na forma como pretendem acrescentar os domínios da chamada “alta política” ao processo de integração. Com efeito, nas áreas de política pura – quer política externa, quer dos assuntos internos – os Estados-membros pretenderam que a União funcionasse de forma diferente do chamado método comunitário (SOARES, 2006, 30). Ou seja, os Estados-membros entenderam que essas matérias deveriam ficar ao abrigo do modelo supranacional da Comunidade Europeia, sendo reguladas por princípios de natureza intergovernamental.

O Tratado da União Europeia afirmava que a política externa e de segurança comum compreendia todos os domínios da política externa e de segurança. Em matéria de segurança, pretendia definir uma política de defesa, que pudesse conduzir a uma futura defesa comum. Considerava a União da Europa Ocidental – organização criada em 1948 – como parte integrante do desenvolvimento da União Europeia, atribuindo-lhe competências no domínio da defesa. Essa disposição foi a primeira referência ao domínio da defesa por um Tratado aprovado no âmbito do processo de integração europeia (SMITH, 2006, 257). Parecendo

entreabrir a porta para que a União pudesse vir a dispor a longo prazo de capacidade militar própria.

A ambição estratégica europeia era dominada pelo conceito de potência civil. A missão da política externa europeia seria a afirmação de um novo tipo de ator nas relações internacionais, num contexto ainda marcado pela herança da Guerra Fria. O discurso que enformava a ideia de Europa enquanto potência civil acentuava o papel que esta poderia desempenhar no alívio das tensões existentes entre os blocos dominantes, na normalização das relações com os países do leste europeu, e no aprofundamento das relações políticas entre os Estados-membros. Os dois últimos desígnios do conceito estratégico visavam a reduzir os focos de tensão continental, garantindo o objetivo central da construção europeia – a obtenção de uma paz duradoura (ROGERS, 2009, 841).

Contemporaneamente ao Tratado de Maastricht, ocorreu um acontecimento que teria consequências de monta na forma como a política externa e de segurança seria equacionada no futuro: a crise na antiga Iugoslávia. Se existia uma crise que deveria ter sido resolvida pelos europeus, tal crise seria a que ocorreu no território da Iugoslávia. Todavia, a União Europeia mostrou-se desde o início incapaz de lidar com o agravamento das tensões que levaram ao rápido desmantelamento do país, por falta de vontade política, coesão interna e determinação para enfrentar a gravidade da situação.

Com a disseminação da violência armada, a União Europeia foi impotente para contrariar um cenário de brutalidade que há muito se pensava irradiado do espaço europeu, com a verificação massiva dos crimes de limpeza étnica e de genocídio – dos quais resultariam o assassinato de mais 200 mil cidadãos – e a deslocação forçada de cerca de 3 milhões de pessoas das suas residências, em virtude do redesenhar de fronteiras políticas nesses territórios.

Para além da irreparável tragédia humana ocorrida na antiga Iugoslávia durante a década de 1990, emergiu um grande derrotado político nessa crise: a Europa. A União Europeia foi humilhada pela eclosão da guerra junto às suas fronteiras externas, assistindo passivamente ao desenrolar dos acontecimentos (SMITH, 2006, 259). Acresce que foi preciso, de novo, a intervenção militar norte-americana para devolver um mínimo de normalidade, e civilidade, ao território balcânico.

A guerra na antiga Iugoslávia teve efeitos significativos na orientação estratégica da União Europeia. A ideia da Europa como potência civil, com o seu apego à promoção dos valores da paz, democracia, direitos humanos e Estado de Direito, pareceu revelar-se insuficiente perante a crise balcânica.

Acontecimento que, por sua vez, revelou também uma alteração dos tipos de ameaça que incidiam sobre o espaço europeu. Na verdade, os perigos que afetavam a Europa alteraram-se com o final da Guerra Fria. Fenômenos como os fluxos migratórios clandestinos, aumento da criminalidade organizada – em boa parte facilitados pela desarticulação das fronteiras existentes –, fundamentalismo

islâmico e o terrorismo passaram a ser considerados entre as principais ameaças existentes (ROGERS, 2009, 847).

Com efeito, as ameaças que gravitam sobre a União deixaram de ser unicamente europeias, passando a ser entendidas como globais, o que implicava maior integração nas áreas de segurança e defesa. Pelo que, em termos de posicionamento estratégico, a guerra na Iugoslávia representou para a União uma espécie de fim da idade da inocência, com a necessidade de revisão do paradigma de uma Europa que se projetava nas relações internacionais enquanto potência civil, apenas.

O Tratado de Amsterdã, de 1997, trouxe duas inovações importantes para a política externa. A primeira consistiu na criação da figura do Alto Representante da União para a política externa e de segurança comum, que passaria a ser o rosto da União nas relações políticas e diplomáticas com terceiros Estados e organizações internacionais, assegurando maior continuidade no desenvolvimento desses contatos, ainda que a representação externa da União permanecesse prerrogativa da Presidência rotativa do Conselho.

A outra alteração introduzida pelo Tratado de Amsterdã foi relativa aos tipos de intervenção que a União era autorizada a empreender no domínio da segurança, com a previsão das chamadas “missões de Petersberg” no âmbito da política externa e de segurança. Assim, o quadro de atuação da União poderia ser realizado por meio de missões humanitárias e de evacuação, de missões de manutenção da paz e de missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz.

A política de segurança e defesa

Todavia, um impulso determinante na política de segurança e defesa proveio da Cimeira de Saint-Malo, entre os chefes de Estado e de Governo da França e do Reino Unido, em 1998, onde foi afirmada necessidade de a União assumir o seu papel na cena internacional, com base no Tratado de Amsterdã. Para tanto, a União deveria dispor de uma capacidade de atuação autônoma, apoiada por forças militares credíveis, de modo a poder dar resposta rápida às crises internacionais e fazer ouvir a sua voz nos assuntos de política mundial.

A Declaração de Saint-Malo foi importante porque, por um lado, representou o abandono das reticências britânicas à criação de uma capacidade militar própria da União, com vista à gestão de crises internacionais. Por outro lado, a cimeira franco-britânica abriu portas à criação de uma componente operacional da política externa e de segurança comum: a chamada política europeia de segurança e defesa, a qual seria instituída pelo Conselho Europeu de Colônia, em 1999.

A política europeia de segurança e defesa absorveu as competências antes atribuídas à União da Europa Ocidental, com exceção da assistência mútua em caso de ataque armado a um Estado-membro (TERPAN, 2010, 12). Assim, a capacidade

militar da União Europeia foi concretizada por meio de um mecanismo instituído no seio da política externa e de segurança comum, deixando de ser realizado por intermédio de outra organização internacional, a UEO.

A cimeira de Saint-Malo proporcionou, desse modo, uma transformação qualitativa da política externa e de segurança comum, permitindo que a União pudesse ter maior protagonismo no domínio da defesa (TEIXEIRA, 2009, 53). Dessa transformação resultariam as primeiras missões da União no âmbito de crises internacionais, tais como as missões na Bósnia, no Congo e na Macedônia, em 2003. A partir de então, a União tem tido um conjunto de intervenções na gestão de crises em diversos territórios, como Afeganistão, Gaza, Somália, Kosovo ou Geórgia.

A política de segurança e defesa é um domínio que releva de uma lógica de integração positiva. Ou seja, depende da vontade política das instituições da União – no caso os Estados-membros –, para a definição dos seus objetivos e a adoção das suas decisões. Por outro lado, obriga à criação de instituições e estruturas próprias, que sirvam de apoio à formação das suas políticas, bem como ao acompanhamento da sua implementação (PETERSON, 2008, 207). Tendo em conta que se trata de matéria que releva tradicionalmente dos domínios mais sensíveis da soberania dos Estados, é compreensível que a gestação de uma política externa e de segurança comum da União Europeia deva proceder a um ritmo distinto daquele que poderia caracterizar a afirmação de outras áreas de intervenção europeia.

Em todo caso, o impulso que conheceu a política de segurança e defesa a partir da cimeira de Saint-Malo haveria de continuar nos anos sucessivos. Na verdade, a construção europeia conheceu uma fase de grande relançamento protagonizada pela chamada Convenção Europeia, que preparou um projeto de Constituição em 2003. Tal projeto seria aprovado pela conferência intergovernamental, tendo levado à assinatura do Tratado Constitucional, em 2004.

A Constituição europeia constituiu a oportunidade para projetar uma alteração na orientação estratégica da União Europeia no quadro das relações internacionais, a qual vinha ganhando corpo desde a Cimeira de Saint-Malo: o intento de a União Europeia ter um papel mais ativo na cena internacional, dispondo de uma capacidade de atuação autônoma, apoiada por forças militares credíveis, que possam dar resposta rápida às crises internacionais e fazer ouvir a sua voz nos assuntos de política mundial.

Por outro lado, um novo conceito estratégico emergiu no discurso europeu, o qual pretendia afirmar a União como uma potência global. O que significa que aos valores fundamentais da União entendida como potência civil – liberdade, democracia, Estado de Direito e direitos humanos – se acrescentaram novos conceitos capazes de traduzir ideias de poder e de força da União Europeia no quadro das relações internacionais. Perspectiva que seria confirmada pelo Alto Representante, Javier Solana, em 2006, o qual enunciou a necessidade de transformar a Europa numa potência global (ROGERS, 2009, 851).

A sorte do Tratado Constitucional seria ditada pelos referendos de ratificação na França e na Holanda, realizados em 2005. No termo de uma pausa para reflexão após os referendos nacionais, e na impossibilidade de poder recuperar o texto do Tratado Constitucional na sua versão originária, os Estados-membros acordaram em recuperar o chamado acervo do Tratado Constitucional, ou seja, o conjunto das inovações introduzidas por aquele Tratado, introduzindo-as no texto dos Tratados da União e da Comunidade Europeias. Tal operação foi concretizada por meio da assinatura do Tratado de Lisboa, em 2007.

O Tratado de Lisboa

Do ponto de vista da chamada arquitetura política da União, o Tratado de Lisboa retomou as inovações previstas na Constituição europeia. Tais inovações consistiam na absorção da Comunidade Europeia pela União Europeia, e o consequente termo do sistema em pilares em que assentava a União. Recorde-se que a Comunidade Europeia constituía o núcleo duro do processo de integração, tendo sido acompanhada por políticas e formas de cooperação – a política externa e de segurança comum, bem como a cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos – quando da aprovação do Tratado de Maastricht. A adoção dos pilares visava a marcar uma linha de separação no tocante aos princípios que regulavam o funcionamento das diferentes áreas da União: o pilar comunitário com regras de inspiração supranacional, as quais orientavam as Comunidades Europeias desde a sua criação; os pilares estabelecidos em Maastricht pretendiam sublinhar a natureza intergovernamental das novas áreas da União.

O Tratado de Lisboa determinou o final da Comunidade Europeia, e a sua absorção pela União Europeia. De uma perspectiva jurídico-política, passou a existir uma única entidade, a União. Logo, no plano formal o Tratado de Lisboa acabou com a arquitetura em pilares em que tinha sido edificada a União, pelo Tratado de Maastricht.

No entanto, os Estados-membros pretenderam conservar a singularidade do funcionamento da política externa e de segurança, preservando a sua natureza estritamente intergovernamental. Ou seja, ainda que tenha existido uma supressão formal dos pilares na arquitetura constitucional da União, os quais pretendiam marcar a diferença entre as lógicas comunitária e intergovernamental, os Estados-membros não permitiram que o método comunitário fosse aplicado no âmbito de atuação da política externa e de segurança (ZILLER, 2007, 143).

Tal intenção surge expressamente no Tratado da União Europeia, onde os Estados afirmaram que a política externa e de segurança comum está sujeita a regras e procedimentos específicos. Desde logo, é uma política definida e executada apenas pelas instituições que representam os interesses dos Estados-membros, o Conselho Europeu e o Conselho. Como regra geral, as decisões são tomadas por unanimidade. O Parlamento Europeu e a Comissão desempenham funções

secundárias no âmbito da política externa e de segurança comum. Por outro lado, é explicitamente excluída a adoção de atos legislativos pela União Europeia no âmbito da política externa e de segurança. O Tratado também afasta a jurisdição do Tribunal de Justiça, afirmando que essa instituição não dispõe de competência para se pronunciar sobre as disposições adotadas no quadro da política externa e de segurança comum. Portanto, os Estados-membros tiveram a preocupação de sublinhar a natureza intergovernamental dessa política, não permitindo que a sua implementação possa ser feita nos termos do método comunitário.

Note-se que a intenção de separar a política externa e de segurança comum do modo geral de funcionamento da União decorre, também, da própria sistemática dos Tratados (DOUGAN, 2008, 623). Com efeito, na reorganização do direito fundamental da União promovida pelo Tratado de Lisboa, o Tratado da União Europeia passou a ser o texto que elenca os princípios gerais da União, como sejam as disposições comuns, os princípios democráticos, as disposições relativas às instituições, às cooperações reforçadas, as disposições gerais sobre a ação externa da União, e as disposições finais. Resulta, também, da nova organização dos Tratados que todos os preceitos relativos à política externa e de segurança comum estão concentradas no Tratado da União Europeia, ocupando quase metade do seu dispositivo (CRAIG, 2008, 141).

Política externa

No tocante à política externa as principais inovações introduzidas pelo Tratado de Lisboa respeitam à criação dos cargos de Presidente do Conselho Europeu e de Alto Representante para os Negócios Estrangeiros, bem como à formação de um Serviço Europeu para a Ação Externa.

O Tratado de Lisboa elevou o Conselho Europeu ao lugar de instituição da União Europeia, acabando com o caráter híbrido dessa entidade, que funcionava de forma sobreposta ao Conselho. Para além disso, e tendo em conta a autonomização do Conselho Europeu em relação ao Conselho, o Tratado de Lisboa recuperou a solução prevista pela Constituição europeia, de dotar o Conselho Europeu de um Presidente em tempo integral, afastado do mecanismo das presidências rotativas do Conselho.

Dentre as funções que o Tratado da União Europeia confere ao Presidente do Conselho Europeu encontra-se a representação da União no âmbito da política externa e de segurança comum, sem prejuízo das atribuições do Alto Representante para os Negócios Estrangeiros. Tal função significa que o Presidente do Conselho Europeu representará a União, no âmbito da política externa e de segurança comum, nos encontros com Chefes de Estado e de Governo de países terceiros.

Nas demais áreas de intervenção da União, a representação externa ao mais alto nível incumbirá ao Presidente da Comissão, na medida em que o Tratado

dispõe que a Comissão assegura a representação externa da União, com exceção da política externa e de segurança comum. Logo, o Tratado de Lisboa manteve uma representação externa bicéfala da União Europeia, com a política externa e de segurança a conhecer um regime específico no tocante aos encontros realizados com Chefes de Estado e de Governo de países terceiros. Tal preocupação com a separação do modo de representação externa da União, ao mais alto nível, sucede com o propósito dos Estados-membros acentuarem a natureza intergovernamental dessa área, não permitindo que o Presidente da Comissão, instituição supranacional por excelência, pudesse assumir tais funções.

A criação do cargo de Presidente permanente do Conselho Europeu foi justificada com a necessidade de assegurar maior continuidade política no funcionamento dessa instituição, situação prejudicada pelo sistema das presidências rotativas, e que havia se agravado com o alargamento aos países do leste (JACQUÉ, 2008, 456). Tal posição foi defendida, sobretudo, pelos Estados-membros grandes, os quais pretenderam obviar a que a Presidência da instituição nuclear da União lhes coubesse fugazmente, a cada 14 anos (CRAIG, 2008, 151). Em todo caso, a política externa e de segurança poderá se beneficiar com essa alteração, na medida em que a personificação da sua representação ao mais alto nível a poderá tornar mais figurável e previsível no relacionamento com os parceiros internacionais da União Europeia. O que permitirá, porventura, acrescida sociabilização com os principais atores da política mundial e, quiçá, um maior protagonismo europeu.

O propósito de evitar tal bicefalia nas relações externas foi, todavia, acautelado a nível ministerial, por intermédio da criação do lugar de Alto Representante para os negócios estrangeiros e a política de segurança. Esse cargo retoma a disposição da Constituição europeia que estabelecia um Ministro dos Negócios Estrangeiros da União. O propósito de não incluir no texto do Tratado disposições com ressonância estatal levou a que o Tratado de Lisboa retivesse essa função, embora com outra designação.

Na verdade, a representação externa da União Europeia era afetada por uma divisão de natureza genética: nas áreas de atuação da Comunidade Europeia, ou seja, as relações econômicas externas, que abrangiam o comércio internacional, a cooperação para o desenvolvimento e a ajuda humanitária, a representação europeia era assegurada pela Comissão; nas áreas abrangidas pela política externa e de segurança comum, a representação da União incumbia à Presidência rotativa do Conselho, a qual era assistida pelo Alto Representante para essa política. Acresce que neste último domínio, a representação externa da União poderia incluir não apenas o Presidente em exercício do Conselho, como também o ministro dos negócios estrangeiros do país que se seguiria na Presidência rotativa da instituição (PETERSON, 2008, 214).

Para além da perturbação que essa situação naturalmente gerava nos interlocutores da União Europeia – e que originou a observação do Secretário de Estado Kissinger, “*who do you call when you want to call Europe?*” – a divisão da

representação externa da União causava ainda problemas de outra índole. Com efeito, a intervenção externa da União padecia, por vezes, de falta de coordenação entre as vertentes da política externa e das relações econômicas externas, o que perturbava a coerência e eficácia das suas decisões. Na verdade, a União toma com frequência decisões no âmbito da política externa e de segurança comum que se concretizam por meio de sanções de natureza econômica. Ora, a própria implementação dessas decisões era prejudicada pelo muro que separava as duas vertentes da intervenção externa da União.

Assim, o Tratado de Lisboa procedeu à fusão dos dois principais cargos de representação externa da União, por meio da criação de um Alto Representante para os negócios estrangeiros e a política de segurança. A nova figura foi investida de um duplo chapéu, na medida em que desempenha funções transversais às duas principais instituições da União. Com efeito, o Alto Representante é simultaneamente Presidente do Conselho dos Negócios Estrangeiros e vice-presidente da Comissão, responsável pelo domínio das relações externas. Compete ao Alto Representante dirigir a política externa e de segurança comum da União, assegurando a coerência da sua intervenção exterior.

A criação de um Alto Representante para os negócios e a política de segurança é uma das inovações de maior potencial do Tratado de Lisboa. Com efeito, o Alto Representante preside o Conselho dos Negócios Estrangeiros. Conselho dos Negócios Estrangeiros que, por sua vez, é também uma novidade do Tratado de Lisboa (JACQUÉ, 2008, 457). Com efeito, a política externa era debatida nas reuniões do Conselho de Assuntos Gerais e das Relações Externas. O Tratado de Lisboa criou duas formações distintas do Conselho, sendo as únicas mencionadas no dispositivo do Tratado da União Europeia.

Note-se que o Conselho dos Negócios Estrangeiros é também a única formação do Conselho afastada do mecanismo das presidências rotativas. Pelo que o Alto Representante poderá incutir maior continuidade na coordenação das políticas externas dos Estados-membros, na medida em que terá capacidade para influenciar a agenda política nessa área, bem como assegurar de forma duradoura a representação política externa da União.

De referir que o Alto Representante para os negócios estrangeiros e a política de segurança, na qualidade de Presidente do Conselho dos Negócios Estrangeiros, será responsável pela condução de todos os grupos de trabalho intergovernamentais que funcionam na cadeia hierárquica dessa formação do Conselho (CHOPIN & LEFEBVRE, 2009, 4). O fato de esses grupos deixarem de ser dirigidos pela Presidência rotativa do Conselho para serem liderados pelos serviços do Alto Representante contribuirá para uma maior europeização da política externa, na medida em que a abordagem do corpo administrativo dependente do Alto Representante será distinta daquela que seria seguida pelos agentes nacionais dos Estados-membros que asseguravam a Presidência rotativa do Conselho (TERPAN, 2010, 28).

Por outro lado, na qualidade de vice-presidente da Comissão, responsável pelo domínio das relações externas, o Alto Representante dirigirá áreas de intervenção da União que dispõem de meios financeiros importantes. Na verdade, a ação externa da União recebe uma fatia considerável do orçamento europeu, um valor na ordem dos € 7 bilhões, o que corresponde a cerca de 5,5% do seu montante global.

Por esses motivos se poderá dizer que a figura do Alto Representante para os negócios estrangeiros e a política de segurança definida pelo Tratado de Lisboa terá pouco a ver com o lugar homônimo previsto pelo Tratado de Amsterdã. Nem se poderá falar sequer de um *upgrade* de funções. Com efeito, a essência dos poderes conferidos ao novo Alto Representante são funções que escapavam às atribuições detidas pelo titular do cargo anterior, o qual não presidia qualquer formação do Conselho, não detinha a prerrogativa formal da representação internacional da União na área política externa e de segurança, nem podia intervir nos assuntos relevantes da jurisdição da Comissão. Assim, e em termos substantivos, o novo cargo comporta um conjunto de atribuições e competências que o aproximam de um verdadeiro ministro dos negócios estrangeiros da União.

A terceira inovação que o Tratado de Lisboa introduziu em termos de política externa foi a criação de um serviço europeu para a ação externa. Esse serviço resulta de uma transformação dos serviços de representação externa da União. Com efeito, nas matérias abrangidas pela política externa e de segurança comum nos países terceiros, a União apoiava-se nos serviços diplomáticos e consulares dos Estados-membros. Por sua vez, esses serviços colaboravam com as representações locais da Comissão, nas questões relevantes das relações econômicas externas (TERPAN, 2010, 37). Acresce ainda que o Secretariado-Geral do Conselho possuía também serviços externos, que prestavam apoio às Presidências rotativas.

O Tratado da União Europeia prevê que o serviço europeu de ação externa seja composto por funcionários provenientes dos serviços competentes do Secretariado-Geral do Conselho e da Comissão, bem como pessoal destacado dos serviços diplomáticos nacionais. O serviço europeu trabalhará em colaboração com os serviços diplomáticos dos Estados-membros.

Refere-se que, em conjunto, a União Europeia e os Estados-membros detinham serviços de representação externa dispersos por cerca de 1.500 missões, empregando um número superior a 40.000 diplomatas. A título de exemplo, os Estados Unidos possuem cerca de 300 missões externas, que agregam 15.000 diplomatas (PETERSON, 2008, 204). Portanto, a Europa dispõe de um número amplamente superior aos Estados Unidos, tanto em termos de representações externas como no tocante ao pessoal diplomático. Todavia, a eficácia dos serviços diplomáticos europeus no seu conjunto não poderá ser comparável com aquela dos serviços norte-americanos. Contudo, no período inicial de funcionamento o serviço europeu de ação externa não deverá contar com um número superior a 1.500 diplomatas (LEFEBVRE & HILLION, 2010, 5).

A criação do serviço europeu de ação externa parece prefigurar uma futura diplomacia europeia, tentando introduzir maior coerência no trabalho concorrente de uma miríade de serviços externos nacionais e comunitários. Como refere o Tratado de Lisboa, o Alto Representante é apoiado pelo serviço europeu para a ação externa no desempenho das suas funções. Logo, competirá ao Alto Representante dirigir o funcionamento do novo serviço de ação externa. E esse serviço poderá constituir um importante órgão de apoio para a afirmação da União como potência internacional.¹

Política de defesa

Como foi referido, a política de defesa teve um desenvolvimento assinalável a partir da Cimeira de Saint-Malo, em 1998. Desde então, essa política tem sido um dos domínios da União Europeia que terá registrado maior evolução. Todavia, nem sempre as transformações ocorridas tiveram a devida expressão no plano institucional e, em particular, nos Tratados. O Tratado de Lisboa veio, finalmente, conferir dignidade constitucional a essa área de intervenção da União (OROSCO & CATS, 2008, 427).

Desde logo, o Tratado da União Europeia passou a conter uma seção, no capítulo sobre política externa e de segurança comum, que se ocupa especificamente das questões de segurança e de defesa. A política europeia de segurança e defesa havia sido instituída pelo Conselho Europeu em 1999, mas permaneceu à margem dos Tratados. Com efeito, o Tratado de Nice não continha qualquer referência a essa política. Pelo que o seu desenvolvimento foi sendo realizado com base nas conclusões e em declarações do Conselho Europeu, apenas (TERPAN, 2010, 7).

Note-se também que, com o Tratado de Lisboa, a política europeia de segurança e de defesa foi renomeada política comum de segurança e defesa. Poderá ser uma questão meramente semântica, mas os Estados-membros pareceram querer referir as áreas da segurança e defesa como podendo ser objeto de uma política comum. E a expressão política comum tem uma carga simbólica clara no processo de construção europeia.

Em termos substanciais, o Tratado de Lisboa contém disposições de dois tipos no tocante à segurança e defesa. Por um lado, procedeu à constitucionalização de algumas situações existentes, confirmando os progressos políticos anteriormente realizados nessa área e conferindo-lhe uma base de direito primário. Tal é o caso da renovação das missões de Petersberg, da introdução da cláusula de solidariedade e da referência à Agência Europeia de Defesa. Por outro lado, o Tratado de Lisboa introduziu algumas novidades no âmbito da defesa, que incluem a realização de cooperações reforçadas, a criação de uma cooperação estruturada permanente e

1 O serviço europeu de ação externa foi estabelecido por decisão do Conselho de Assuntos Gerais, de 26 de julho de 2010.

a previsão de uma cláusula de assistência mútua. Veja-se, em seguida, o alcance desses dois tipos de disposições.

O Tratado de Lisboa procedeu à renovação das chamadas missões de Petersberg, introduzidas pelo Tratado de Amsterdã, as quais previam que a União poderia realizar missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz. A estratégia europeia de defesa, aprovada em 2003, alargou o âmbito dessas missões, passando a prever a realização de ações conjuntas em matéria de desarmamento, missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, e operações de estabilização no termo dos conflitos (OROSCO & CATS, 2008, 427).

O Tratado de Lisboa enuncia o tipo de missões exteriores que a União pode realizar, dispondo que poderá utilizar meios civis e militares em ações conjuntas em matéria de desarmamento, missões humanitárias e de evacuação, missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz e operações de estabilização no termo dos conflitos.

Por outro lado, essa disposição contém uma cláusula sobre terrorismo, dispondo que as missões previstas podem contribuir para a luta contra o terrorismo, inclusive mediante o apoio prestado a países terceiros para combater o terrorismo no respectivo território. Ou seja, alargando o âmbito de intervenção das missões da União para além dos conflitos clássicos e das intervenções de natureza humanitária, às ações em território de países terceiros com o propósito de combater a ameaça à paz representada pelo terrorismo.

O alargamento do âmbito de intervenção das missões civis e militares que a União poderá realizar não vem resolver, todavia, a discordância que alguns Estados-membros apresentam quanto ao conteúdo preciso das operações realizadas no âmbito da política de segurança e defesa. Com efeito, o Reino Unido tem uma leitura restritiva da natureza das missões enunciadas, defendendo que a União deverá se envolver apenas em conflitos de fraca intensidade. Por sua vez, a França considera que os termos das operações previstas pela política comum de segurança e defesa permitem que a União possa empreender qualquer tipo de intervenções reportáveis às missões de Petersberg, incluindo aquelas mais exigentes ao nível militar (TERPAN, 2010, 92).

A cláusula de solidariedade, que tem implicações no quadro da segurança e de defesa, também foi constitucionalizada pelo Tratado de Lisboa. Essa cláusula havia sido introduzida no âmbito da União Europeia, na sequência dos atentados terroristas de Madri, ocorridos em março de 2004. O Conselho Europeu, nesse mesmo mês, adotou uma Declaração sobre a luta contra o terrorismo em que afirmou o princípio da intervenção conjunta dos Estados-membros quando um país da União for alvo de um atentado terrorista, ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana.

O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia² inclui um Título com a epígrafe Cláusula de Solidariedade cuja única disposição afirma que a União e os seus Estados-membros intervirão em conjunto, num espírito de solidariedade, se um Estado-membro for alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana, acrescentando que a União mobiliza todos os meios ao seu dispor, incluindo os meios militares disponibilizados pelos Estados-membros, para prevenir a ameaça terrorista no território dos Estados-membros, nomeadamente, protegendo as instituições democráticas e as populações civis de um eventual ataque terrorista, e prestando assistência a um Estado-membro a pedido das suas autoridades políticas.

A inclusão da cláusula de solidariedade no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia permitirá conferir maior fundamento às atividades desencadeadas pela União no âmbito desse preceito, reforçando o seu estatuto entre os instrumentos que se encontram ao dispor dos Estados-membros (OROSCO & CATS, 2008, 427).

Uma entidade preexistente na área da política de segurança e defesa, também alvo de constitucionalização pelo Tratado de Lisboa, é a Agência Europeia de Defesa. Essa agência foi criada em 2004, no âmbito da política externa e de segurança, com os seguintes objetivos: desenvolvimento das capacidades de defesa da União; cooperação em matéria de armamento; criação de uma base industrial e tecnológica para a defesa europeia, e de um mercado comum de armamento; investigação e desenvolvimento no domínio da defesa (TERPAN, 2010, 39).

O Tratado da União Europeia dispõe que a Agência Europeia de Defesa tem por missão identificar os objetivos de capacidades militares dos Estados-membros, promover métodos de aquisição eficazes, assegurar a coordenação de programas de capacidades dos Estados-membros, apoiar a investigação tecnológica em matéria de defesa e identificar medidas que permitam aumentar a eficácia das despesas militares. Note-se que a Agência de Defesa é a única agência criada no âmbito da União Europeia referenciada pelos Tratados, o que lhe concede um estatuto singular entre esse tipo de órgãos da União (OROSCO & CATS, 2008, 428). Desde logo, porque a sua extinção obrigaria a uma revisão dos Tratados. Por outro lado, confere-lhe maior dignidade no desenvolvimento da sua missão.

No tocante às novidades introduzidas pelo Tratado de Lisboa em matéria de defesa encontram-se, desde logo, as cooperações reforçadas. As cooperações reforçadas traduzem a ideia de flexibilidade na União Europeia, permitindo a realização de determinados objetivos por um grupo de Estados-membros, sem que obriguem à participação de todos os demais países da União. A figura das cooperações reforçadas foi estabelecida pelo Tratado de Amsterdã, o qual, todavia, excluiu a sua aplicação no domínio da política externa e de segurança comum.

2 Designação conferida ao anterior Tratado da Comunidade Europeia, pelo Tratado de Lisboa. Com efeito, o Tratado de Lisboa determinou a extinção da Comunidade Europeia, enquanto entidade separada, e a sua absorção pela União Europeia. Todavia, manteve o Tratado da Comunidade Europeia em vigor, alterando a sua designação para Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

O Tratado de Nice alargou o alcance das cooperações reforçadas, permitindo a sua aplicação no âmbito da política externa e de segurança comum. Todavia, afastava expressamente a realização de cooperações reforçadas em questões que tivessem incidências militares, ou no domínio da defesa (SOARES, 2006, 58). Situação que se encontrava, aliás, em linha com o tratamento que aquele Tratado conferia às matérias que relevavam da política de defesa. Como se referiu, a política europeia de segurança e defesa havia sido criada pelo Conselho Europeu em 1999, mas não havia sido mencionada no Tratado de Nice, aprovado em 2001. Na verdade, os Estados-membros pareciam pretender confinar os assuntos situados na esfera da segurança e defesa num quadro situado para além do Tratado da União Europeia, diminuindo a visibilidade política desse domínio.

O Tratado de Lisboa estendeu o mecanismo das cooperações reforçadas a todas as matérias abrangidas pela política externa e de segurança comum, incluindo a política de segurança e defesa, suprimindo a exclusão prevista pelo Tratado de Nice. Como referem Orosco e Cats (2008, 429), as cooperações reforçadas no domínio da defesa poderão abranger questões tão diferentes como a criação de forças armadas europeias, o estabelecimento de formações militares comuns ou permitir que alguns Estados-membros mutualizem as suas capacidades militares.

O Tratado de Lisboa introduziu uma forma particular de cooperação entre os Estados-membros no domínio da defesa, a chamada cooperação estruturada permanente. Essa forma de cooperação distingue-se das cooperações reforçadas por ter carácter permanente, e por apresentar requisitos de participação mais rigorosos. Na verdade, o Tratado afirma que a cooperação estruturada permanente será estabelecida pelos Estados-membros cujas capacidades militares preencham critérios mais elevados e que tenham assumido compromissos mais vinculativos, tendo em vista a realização das missões mais exigentes.

A cooperação estruturada permanente foi também objeto de um Protocolo, anexo ao Tratado da União Europeia, que refere que esse mecanismo se encontra aberto aos Estados-membros que se comprometam a desenvolver de forma mais intensiva as suas capacidades de defesa; que sejam capazes de fornecer unidades de combate num prazo curto, a título individual ou incorporadas em grupos multinacionais; que estejam em condições para levar a cabo o amplo leque das chamadas missões de Petersberg, designadamente, para responder a pedidos formulados pela Organização das Nações Unidas no âmbito dos Capítulos VI e VII da respectiva Carta. Assim, a cooperação estruturada permanente é definida como uma forma superior de integração no domínio da defesa, aberta aos Estados-membros que demonstrem um empenhamento mais profundo em meios militares, e com firme vontade política de enviar forças de combate para o terreno em situações de alta intensidade.

De acordo com o Tratado da União Europeia, compete ao Conselho adotar uma decisão, por maioria qualificada, que estabeleça a cooperação estruturada

permanente e determine a lista dos Estados-membros participantes. Do mesmo modo, o Conselho fixará os critérios que os Estados-membros que desejem integrar a cooperação estruturada permanente deverão satisfazer. Note-se que a criação da cooperação estruturada permanente não obedece à existência de um número mínimo de Estados-membros, diversamente do que sucede com as cooperações reforçadas, nas quais é exigida a participação de pelo menos nove Estados-membros. Esse aspecto reforça a ideia de que a cooperação estruturada permanente tem vocação para servir de veículo para a criação de uma defesa comum da União.

A última novidade introduzida pelo Tratado de Lisboa em matéria de defesa diz respeito à chamada cláusula de assistência mútua. O Tratado da União Europeia dispõe que, se um Estado-membro vier a ser alvo de agressão no seu território, os outros Estados-membros devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51 da Carta das Nações Unidas.

Assim, a cláusula de assistência mútua remete para conceitos bem conhecidos como a defesa territorial dos Estados-membros, e o direito de autodefesa coletiva (TERPAN, 2010, 93). Diferentemente da maioria das inovações introduzidas pelo Tratado de Lisboa em matéria de segurança e defesa, as quais dizem respeito à dimensão exterior da atuação da União, a cláusula de assistência mútua pressupõe o auxílio militar dos Estados-membros a um país da União cujo território tenha sido vítima de agressão armada. Assistência mútua que é reportável, nos termos do Tratado, à noção de legítima defesa coletiva, tal como esta resulta da Carta das Nações Unidas.

A cláusula de assistência mútua poderá interagir com a cláusula de solidariedade, prevista no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Em particular, quando um Estado-membro for alvo de um ataque terrorista no seu território, que possa ser reportável ao conceito de agressão armada. Como é sabido, este último conceito engloba também os atos praticados por forças irregulares, ou mercenárias, desde que se prove a imputabilidade do ato a um determinado Estado. Em tais circunstâncias competirá aos Estados-membros, tendo em conta a natureza da agressão e a respectiva dimensão, escolher a base legal que fundamentará a prestação de auxílio ao Estado-membro vítima de agressão.

Note-se, contudo, que a cláusula de solidariedade parece beneficiar de certa prevalência conceitual, tendo em conta os termos em que foi formulada pelo Tratado de Lisboa. Com efeito, a cláusula de solidariedade consta de um artigo separado do Tratado, o qual é a única disposição de um Título assim epigrafado (DUMOULIN, 2008, 354). Pelo contrário, a cláusula de assistência mútua não foi objeto de autonomização entre os vários meios previstos pelas disposições da política comum de segurança e defesa, sendo mencionada em último lugar numa listagem de objetivos e instrumentos a serviço dessa política.

Conclusão

Como se referiu, o Tratado de Lisboa recuperou as inovações introduzidas pela Constituição europeia em matéria de política externa e de segurança comum. A Constituição europeia havia sido assinada em 2004, retomando o projeto que havia sido apresentado pela Convenção Europeia no ano anterior. Com efeito, os trabalhos da Convenção Europeia refletiram uma alteração na orientação estratégica da União Europeia no quadro das relações internacionais, a qual vinha se processando desde a Cimeira de Saint-Malo. Ou seja, a vontade crescente da União Europeia é ter um papel mais ativo na cena internacional, dispondo para o efeito de uma capacidade de atuação autônoma, apoiada por forças militares credíveis, de modo a poder dar resposta rápida às crises internacionais e fazer ouvir a sua voz nos assuntos de política mundial.

A criação do cargo de Alto Representante para os negócios estrangeiros, que preside o Conselho dos Negócios Estrangeiros, apoiado por um serviço diplomático europeu, o alargamento do tipo de missões que as forças militares e civis europeias poderão empreender no âmbito das crises internacionais, a adoção de uma cláusula de solidariedade entre os Estados-membros, o estabelecimento de uma Agência de Defesa, a possibilidade de realização de cooperações reforçadas no domínio da defesa, bem como da formação de um núcleo duro de defesa europeia, no quadro da cooperação estruturada permanente, e a previsão de uma cláusula de assistência mútua entre os Estados-membros representam a intenção clara de dotar a União Europeia de novos instrumentos e capacidades que lhe permitam outro tipo de intervenção na política internacional.

Tais alterações vão ao encontro de um novo conceito estratégico que foi gradualmente se consolidando no discurso europeu, pretendendo afirmar a União como uma potência global. No fundo, tal alteração significaria que aos valores fundamentais da União enquanto potência civil – liberdade, democracia, Estado de Direito e direitos humanos – se acrescentaram novos conceitos capazes de traduzir as pretensões de poder e força da União Europeia no contexto das relações internacionais. Perspectiva confirmada pelo Alto Representante Solana, que definiu a prioridade de transformar a Europa numa potência global (ROGERS, 2009, 851).

Para além da retórica utilizada para a definição de um novo conceito estratégico europeu, certo é que o Tratado de Lisboa permitiu a entrada em vigor de um conjunto de novos meios de natureza política, diplomática e militar que, se devidamente implementados, consentirão à Europa aspirar a um nível de protagonismo na cena internacional mais consentâneo com aquele que desempenha no quadro das relações econômicas externas. O novo quadro constitucional permitirá à União Europeia desempenhar um papel relevante nas relações internacionais. A concretização de uma política externa europeia e de uma política de defesa dependerá, todavia, da vontade política dos Estados-membros.

Referências

- CATS, Julien; OROSCO, Perrine. Le Traité de Lisbonne: Un Tournant pour L'Europe de la Défense? Analyse des Impacts du Traité de Lisbonne en Matière de Défense. *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, N° 520, 2008, p. 420-431.
- CHOPIN, Thierry; LEFEBVRE, Maxime. Après le traité de Lisbonne: L'Union européenne a-t-elle un numéro de telephone?. *Questions d'Europe – Fondation Robert Schuman*, N° 151, 2009, p. 1-8.
- CRAIG, Paul. The Treaty of Lisbon: Process, architecture and substance. *European Law Review*, Vol. 33, N° 2, 2008, p. 137-166.
- DOUGAN, Michael. The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts. *Common Market Law Review*, Vol. 45, N° 3, 2008, p. 617-703.
- DUMOULIN, André. Traité de Lisbonne. De l'Assistance Mutuelle à la Défense Mutuelle: Oscillations et Interprétations. *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, N° 519, 2008, p. 351-355.
- HILLION, Christophe; LEFEBVRE, Maxime. Le service européen pour l'action extérieure: vers une diplomatie commune?. *Questions d'Europe – Fondation Robert Schuman*, N° 169, 2010, p. 1-7.
- JACQUÉ, Jean Paul. Le Traité de Lisbonne. Une vue cavalière. *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, Vol. 44, N° 3, 2008, p. 439-483.
- PETERSON, John. The EU as a Global Actor. In: BOMBERG, E. et al. (Org.). *The European Union: How Does it Work?*, 2nd edition. Oxford: OUP, 2008. p. 201-221.
- ROGERS, James. From 'Civilian Power' to 'Global Power': Explicating the European Union's 'Grand Strategy' Through the Articulation of Discourse Theory. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 47, N° 4, 2009, p. 831-862.
- SMITH, Michael et al. *International Interests: The Common Foreign and Security Policy*. In: Peterson, J.; Shackleton, M. (Org.). *The Institutions of the European Union*, 2nd edition. Oxford: OUP, 2006. p. 252-271.
- SOARES, Antonio Goucha. *A União Europeia*. Coimbra: Almedina, 2006.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano. *Contributos para uma Política de Defesa*. Lisboa: MDN, 2009.
- TERPAN, Fabien. *La politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union européenne*. Paris: La Documentation Française, 2010.
- ZILLER, Jacques. *Il nuovo Trattato europeo*. Bolonha: Il Mulino, 2007.

Recebido em 30 de julho de 2010

Aprovado em 18 de novembro de 2010

Resumo

Este artigo aborda as alterações que o Tratado de Lisboa introduziu na política externa e de defesa, tendo em conta a gradual alteração do conceito estratégico da União Europeia que pretende transformá-la numa potência global. Começa por enquadrar a intervenção da União

Europeia na política internacional, com a adoção de uma política externa e de segurança pelo Tratado de Maastricht. Em seguida, refere as inovações do Tratado de Lisboa nessa política, analisando os aspectos de maior relevo.

Palavras-chave: União Europeia; política externa e de defesa; Tratado de Lisboa.

Abstract

This article analyses the amendments introduced by the Lisbon Treaty concerning foreign and defense policy, in the framework of a strategy to make Europe a global power. It starts by contextualizing this policy in the acting of the European Union, and then it reviews the main changes provided by the Treaty of Lisbon.

Keywords: European Union; foreign and defense policy; Lisbon Treaty.