

A Política Europeia de Segurança e Defesa após o Tratado de Lisboa: estado da arte e perspectivas futuras

65

LAURA C. FERREIRA-PEREIRA

Esta contribuição foca na segurança e defesa da Europa. Trata-se de um tópico que está diretamente relacionado à Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e à Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da União Europeia (UE). Enquanto a primeira foi formalmente criada pelo Tratado de Maastricht, em 1992, como parte da reinvenção do projeto europeu que era levado à cabo no fim da Guerra Fria, a segunda teve início em 1999, quando a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), antecessora da PCSD, foi estabelecida. A PESD foi uma resposta à incapacidade da UE de trabalhar coletivamente como um ator político na mediação dos conflitos na Iugoslávia. A partir de então, surgiu como o braço operacional da PESC, concebida para dar à UE os meios para responder à crises internacionais. De uma forma geral, estas políticas correspondem a dois instrumentos pelos quais a UE busca se consolidar como um ator respeitável no cenário internacional em matéria de política externa e defesa.

Tanto a PESC quanto a PCSD correspondem a tópicos que merecem atenção não apenas dos que estão engajados no campo acadêmico das Relações Internacionais e dos Estudos Europeus (estudantes e pesquisadores), mas também a todos os envolvidos de alguma forma com questões globais. O anúncio do Prêmio Nobel da Paz para a UE, em outubro de 2012, serviu para corroborar, senão ampliar, a relevância destes assuntos em particular.

Tamanha relevância se deve ao fato de a PESC e, especialmente, a PCSD representarem o último capítulo do processo de integração política da Europa. Nesse sentido, o entendimento da complexidade e das dinâmicas globais por trás da atual agenda europeia demanda também a compreensão da política externa, de segurança e defesa da União Europeia. Por outro lado, estas duas políticas estão ligadas às crescentes responsabilidades que a UE tem assumido no que tange à promoção da paz e segurança internacionais. Esta tendência deve se fortalecer no contexto da implementação do Tratado de Lisboa, o qual, conforme será demonstrado neste artigo, criou um quadro legal favorável à melhoria da atuação da UE no sistema internacional. Nesse sentido, a compreensão do que são a PESC/PCSD e como estas operam permite que seja analisado o desenvolvimento da EU como um ator global nos níveis político e de segurança. De fato, é possível dizer que a PCSD está intimamente associada ao futuro da utopia europeia no século XXI, o que pode inspirar o processo de integração nas próximas décadas. À propósito, é necessária uma nova utopia para que se possa alcançar as duas principais ambições que encorajaram a fundação das comunidades europeias nos anos 1950: tornar a guerra no continente impossível e impensável e evitar que o Comunismo “vermelho” se alastre pela Europa Ocidental. É possível ligar a nova utopia da UE ao papel que esta organização está, em princípio, buscando desempenhar nas relações internacionais contemporâneas em prol da estabilidade e da paz.

Antes de considerar o que o Tratado de Lisboa representa para a evolução da PESC/PCSD, e, conseqüentemente, as implicações para a identidade europeia e seu papel internacional, é importante apresentar o estado da arte destas políticas.

As evidências empíricas dão conta de que ao longo da última década ou mais a UE tem investido bastante tempo e energia no desenvolvimento de sua personalidade política e de segurança. Como primeira evidência deste fato pode ser mencionado comprometimento para incentivar uma “Europa Segurança em um Mundo Melhor¹”. Este é o título da assim chamada Estratégia de Segurança Europeia (ESE), aprovada no fim de 2003. Formulada para superar a incapacidade da UE de colocar-se de forma unida e influente no contexto da Guerra do Iraque, essa é considerada um documento de referência, que tem informado as manobras europeias que tenham relação com questões políticas e de segurança. A ESE identificou as principais ameaças para a seguran-

1 N.T. Título original do documento em inglês: “A Secure Europe in a Better World”. Relatório preparado por Javier Solana que, posteriormente, se tornou a base da Estratégia de Segurança Europeia.

ça europeia (por exemplo, terrorismo transnacional, armas de destruição em massa, estados-falidos, conflitos regionais e o crime organizado), mas também as principais formas de combatê-las. Em 2008, os Estados membros sancionaram o “Relatório para a Implementação da Estratégia de Segurança Europeia”, que veio a reforçar o primeiro documento, especialmente ao adicionar à lista de ameaças algumas grandes preocupações, como terrorismo cibernético, pirataria, mudanças climáticas, e segurança energética. Ao longo de 2012, as vezes que apóiam uma revisão da ESE ganharam apoio².

Outra evidência da resolução da UE de se tornar um ator político mais relevante na cena internacional consiste do fato de esta organização ter adquirido a capacidade para decisões autônomas e ação em resposta a crises internacionais, o que teve como resultado o processo de construção de forças militares significativas. Esta capacidade militar, baseada na cooperação voluntária, não deve ser comparada a um exército comum europeu, mas sim a uma força multilateral que permite que a UE participe do gerenciamento de crises.

Em relação a isso, uma terceira evidência deve ser mencionada: o número de operações conduzidas pela UE desde 2003. Até hoje, a União já lançou mais de 20 missões militares e civis em diferentes regiões do mundo: África, nos Bálcãs, sul do Cáucaso, Oriente Médio, e sudeste asiático. Estas missões foram conduzidas sob o eixo PESC/PCSD, tendo transformado fundamentalmente as capacidades externas da UE. Houve também uma mudança tangível em sua imagem, uma vez que durante a Guerra Fria, a UE era vista somente como consumidora de segurança da OTAN e dos Estados Unidos. A partir das missões destacadas, a UE passou a ser vista como provedora de segurança, ao lado de outras organizações importantes, como a OTAN e as Nações Unidas.

Para entender como a UE chegou ao estágio atual, no qual dispõe de um componente autônomo de segurança e defesa – dois documentos estratégicos e forças militares capazes de lidar as operações e responder a crises internacionais –, é importante elucidar, mesmo que brevemente, as condições sob as quais a PESC nasceu no quadro do título V, artigo J.4.1, do Tratado de Maastricht.

2 Em setembro de 2012, vozes de apoio para a revisão da ESE surgiram do grupo “Futuro da Europa”, como ministros de Relações Exteriores da Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Itália, Alemanha, Luxemburgo, Países Baixos, Polônia, Espanha e Portugal, em seu Relatório Final de 17 de setembro de 2012. Ver www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626338/publicationFile www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626338/publicationFile/171798/120918-Abschlussbericht-Zukunftsgruppe.pdf;jsessionid=408285A208F3D73A6901B7E3F4A75E7E.

O surgimento da PESC foi resultado de intrincadas negociações político-diplomáticas que só obtiveram êxito graças à combinação de dois fatores. Primeiro, houve a invenção de uma estrutura com três pilares, o que permitia a separação entre a PESC e as políticas genuinamente comuns da UE (por exemplo, a Política Agrícola Comum e a Política Comercial Comum). Na estrutura de pilares na qual a UE foi fundada, o primeiro acomodava as políticas supervisionadas pela Comissão Europeia e o terceiro cobria questões de justiça e assuntos internos. O segundo pilar, separado dos demais, compreendia a recém-criada PESC. Esta estrutura permitia aos Estados garantirem o caráter intergovernamental deste pilar, assegurando a soberania sobre um conjunto central de políticas, com as quais os Estados tradicionalmente definem, formulam e implementam políticas no âmbito externo e de segurança e defesa.

O segundo fator que contribuiu para que a PESC tenha visto a luz do dia em 1992 foi a “ambigüidade” clara na forma pela qual o artigo J.4.1 foi redigido. Este expressa: “A política externa e de segurança comum abrange todas as questões relativas à segurança da União Europeia, incluindo a definição, a prazo, de uma política de defesa comum que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum³”. Nestes termos, o artigo abre espaço para duas interpretações por parte dos Estados membros, acomodando perspectivas otimistas e céticas sobre o desenvolvimento futuro da PESC que, em princípio apontava para a “defesa comum” como objetivo último, embora hipotético, da União. Apesar de sua ambigüidade, este artigo teve seus méritos. Este, representando o fim do longo tabu que assombrava o projeto europeu desde o fracasso da Comunidade de Defesa Europeia em 1954, ganhou um significado histórico. Esta provisão legal foi um avanço importante, tendo trazido a ambição histórica de uma defesa comum de volta à agenda da UE. Além disso, o artigo J.4.1 funcionou como um mapa para o progresso da PESC, tendo encapsulado as três fases principais da evolução desta política e, no fim das contas, da integração política europeia. Houve uma fase inicial caracterizada pela implementação de uma política externa e de segurança comum; a segunda, na qual, além das políticas externa e de segurança, os Estados engajam em uma política de defesa; e a terceira e última fase, na qual a política de defesa é finalmente estabelecida.

Visões divergentes sobre o eventual progresso da incipiente PESC ficam ainda mais claras se forem consideradas as duas linhas do artigo J.4.4 como parte de um compromisso político que era visto como crítico por alguns Es-

3 Ver Diário Oficial das Comunidades Europeias, No C 191/59, 29 de julho de 1992.

tados. Por um lado, a evolução da PESC não deveria minar os interesses dos Aliados (como os membros da OTAN) que defendiam a primazia desta instituição na área de defesa coletiva e que já estavam comprometidos com uma política de defesa e segurança comum no marco do Tratado de Washington. Por outro lado, o eventual desenvolvimento da PESC deveria respeitar respeitadas as políticas de alguns países que são tradicionalmente caracterizados pela neutralidade militar. Um indicativo da relevância denotada por alguns países às duas linhas do artigo mencionado é o fato de estas terem sido replicadas em todos os tratados europeus aprovados desde 1992 (como os tratados de Amsterdã e de Nice e o Tratado Constitucional) e estarem presentes no Tratado de Lisboa.

Neste ponto do debate é importante explicar sobre quais circunstâncias a PESC adquiriu um componente operacional originalmente pensado para a PESD. Entre os principais motivos para o surgimento do componente de segurança e defesa nas políticas europeias estava, conforme mencionado anteriormente, o insucesso da UE no gerenciamento da crise dos Bálcãs. Este fato, ocorrido no início dos anos 1990, causou enorme embaraço aos líderes europeus, que se viram dependentes da ajuda da OTAN e dos Estados Unidos para garantir a estabilidade da região, especialmente na Bósnia-Herzegovina. Outro incentivo está ligado à demanda americana pela partilha dos custos (no caso, para os europeus tomarem sua parcela de responsabilidade na segurança do continente). Por fim, deve ser destacada a mudança na tradicional posição do Reino Unido vis-à-vis o papel da UE nos campos da segurança e defesa, elemento que se mostrou um verdadeiro catalisador para transformação. De fato, isto permitiu uma convergência histórica entre a França e o Reino Unido, selada na declaração de Santo Malo de 1998.

Historicamente falando, enquanto a franceses demandavam autonomia para a Europa em termos de defesa e segurança, britânicos se mostravam repetidamente contrários, pois isto era visto como um avanço em detrimento à primazia da OTAN e ao contínuo engajamento dos Estados Unidos com o segurança europeia. Desde o momento em que o Reino Unido aderiu à Comunidade Europeia, em 1973, seus representantes tem vetado qualquer discussão sobre segurança e defesa no marco das instituições europeias, considerando que este tema é um domínio privado da aliança atlântica. Em 1998, Tony Blair, o primeiro ministro, introduziu uma mudança fundamental na tradicional postura de seu país, aceitando dotar a UE de capacidade para decisão e ação autônomas em resposta a crises internacionais. Por sua vez, a França aceitou que esta capacidade seja desenvolvida sem que a primazia da OTAN

seja desrespeitada, o que significa que a UE só poderia intervir militarmente quando a OTAN “como um todo não estiver engajada”, conforme redigido na Declaração Conjunta divulgada na Cúpula Franco-Britânica de Santo Malo⁴.

Este acordo histórico entre França e Reino Unido pavimentou o caminho para o estabelecimento da Política Europeia de Segurança e Defesa, lançada em junho de 1999 na Cúpula de Colônia, sob a presidência da Alemanha. Desde então, ficou claro que franceses e britânicos seriam atores-chave no processo europeu de integração política.

Após estar em operação há mais de 10 anos, a “Política Europeia de Segurança e Defesa”, foi formalmente codificada no Tratado de Lisboa como “Política Comum de Segurança e Defesa”. Este novo acordo prevê o reforço do papel da UE como provedor de segurança e paz, não apenas em sua vizinhança estratégica, mas também no mundo. Isso se deu, basicamente, graças à amplitude das missões da UE, nas quais são utilizados meios civis e militares. No artigo 43.1 do Tratado da União Europeia, estas missões são identificadas da seguinte forma: “operações conjuntas de desarmamento, tarefas humanitárias e de resgate, conselhos militares e tarefas de assistência, prevenção de conflitos e tarefas de *peace-keeping*, atuação de forças de combate em gerenciamento de crise, incluindo *peace-making* e estabilização pós-conflito”. Deve ser destacado que, como estipulado no tratado: “Todas estas tarefas podem contribuir para a luta contra o terrorismo, incluindo o apoio a terceiros países que combatam o terrorismo em seu território⁵”.

O Tratado de Lisboa também criou condições para o fortalecimento da solidariedade europeia. Este incluiu uma cláusula de solidariedade que prevê assistência em casos de ataques terroristas e desastres humanos ou naturais (artigo 222). Este também estipula uma cláusula de assistência mútua em caso de ataque militar contra um Estado membro (artigo 42.7), cuja implementação continua limitada à existência das duas linhas discutidas anteriormente.

Por fim, o Tratado de Lisboa introduziu dois mecanismos cooperativos no domínio específico de segurança e defesa – a assim chamada “cooperação reforçada” e a “cooperação de estrutura permanente” –, que tem o potencial

4 Ver Declaração Conjunta divulgada na Cúpula Franco-Britânica de Santo Malo, 3-4 Dezembro de 1998, disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/French-British%20Summit%20Declaration,%20Saint-Malo,%201998%20-%20EN.pdf>

5 Para mais detalhes sobre a solidariedade europeia na PESC/PCSD, ver, see Laura C. Ferreira-Pereira e A.J.R Groom, ‘Mutual Solidarity’ within the European Union’s Common Foreign and Security Policy: What is the Name of the Game?, *International Politics*, Vol. 47, No. 6, Dezembro de 2010, pp. 596-616.

de acelerar o desenvolvimento das capacidades militares da União e apoiar seu papel no gerenciamento de crises.

Nestas linhas, pode ser dito que, se e quando forem implementadas, as disposições ligadas à PESC/PCSD colocadas no Tratado de Lisboa podem se tornar cruciais para os esforços da União na construção de sua influência política e militar no nível global como um ator cada vez mais independente e estratégico.



Laura C. Ferreira-Pereira é Doutora pela University of Kent. É professora do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa.