

Portugal e três décadas de Política de Segurança e Defesa na União Europeia

Antecedentes

Na história das instituições europeias as temáticas da Segurança e Defesa são relativamente jovens e no concreto fundamentalmente coincidentes com as três décadas que têm vindo a ser tratadas neste ciclo de conferências.

Porque é que não estiveram presentes desde o início do processo europeu?

Talvez por duas ordens principais de razões. Uma primeira, evidentemente ligada à natureza das correspondentes políticas. De facto e tal como a Política Externa, a Segurança e a Defesa inscrevem-se no *core* das soberanias e, ao tempo dos primeiros passos do processo europeu, nem os Estados europeus estavam política e psicologicamente preparados para as tratar coletivamente (a História e a memória muito viva da 2ª Guerra Mundial contribuíam para esse sentimento), nem, e pelos mesmos motivos de sensibilidade e melindre, estas áreas se mostravam possíveis de serem objeto do método relativamente “indolor” de integração funcional que os Pais Fundadores promoveram.

Uma evidência pode ser encontrada no que se passou com o processo proposta que à época ocorreu para a constituição de uma Comunidade Europeia de Defesa (CED).

Na sequência de uma proposta norte americana que visava o rearmamento da República Federal da Alemanha, a França lançou uma iniciativa visando a constituição dessa Comunidade Europeia de Defesa (CED), fazendo-a mesmo verter no Tratado de Paris de 1952. Porém e paradoxalmente, em 1954 e durante o processo tendente à sua ratificação, acabou por se verificar a oposição do Parlamento francês a essa intenção, inviabilizando portanto a sua materialização, precisamente pelo receio de perda de soberania. E manifestamente espelhando ainda alguma reserva quanto à retoma militar alemã.

Repare-se contudo no paralelismo temporal entre este processo e a constituição das três pedras base do arranque do processo europeu: a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), em 1952, a Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1957 e a Comunidade Europeia da Energia Atómica (EURATOM), igualmente em 1957.

Ou seja, no mesmo momento histórico o clima político, estratégico e também psicológico existente na Europa permitiu a criação dessas três outras instâncias, mas não consentiu algo equivalente na área da Defesa.

Tudo o que então se mostrou possível foi a criação da União da Europa Ocidental (UEO), após a revisão em 1954 do Tratado de Bruxelas de 1948. Aliás com um normativo ambicioso. Por exemplo o seu artigo 5º, traduzindo um compromisso de Defesa Coletiva, era mais exigente do que o homólogo do Tratado de Washington constitutivo da Aliança Atlântica.

Não pode deixar de se notar a contradição entre estes diferentes passos. Talvez por isso mesmo a UEO, sediada em Londres e sem nenhum vínculo à CEE, foi remetida ao estatuto de “bela adormecida”, tornada totalmente irrelevante e na prática inexistente, condição de que, só veio a recuperar em 1993, na esteira do Tratado de Maastricht.

A outra razão que afastou a Europa da organização de uma capacidade de Defesa própria foi a constituição da NATO em 1949. Sobretudo pelo que isso representava de compromisso e de cobertura norte americana face às ameaças e aos riscos colocados pela União Soviética e pelo seu demonstrado apetite expansionista.

De algum modo a NATO e em particular os EUA, dispensaram os europeus de cuidarem de modo próprio da sua Segurança e Defesa, permitindo-lhes que se concentrassem nas tarefas de reconstrução pós 2ª Guerra Mundial e na recuperação e relançamento das suas economias e das suas políticas sociais.

Por esta razão há quem jocosamente, embora com algum fundo de propriedade, diga que Estaline deve figurar na galeria dos Pais Fundadores da Europa, na justa medida em que a ameaça que ele personificava, manteve os norte americanos na Europa e assim viabilizou a canalização das energias e dos recursos europeus para os domínios do económico e do social, permitindo iniciar o processo de construção europeia.

Durante muito tempo foi este o panorama especificamente europeu no que toca à Segurança e Defesa. Apenas acrescentado pela existência do Independent European Programming Group (IEPG), uma pequena organização orientada para a cooperação em matéria de armamentos e que, apesar de apenas integrar estados europeus, funcionava nas instalações da NATO, o que não deixa de ser revelador.

A isto ainda se podem adicionar algumas preocupações da então existente Cooperação Política Europeia, instância exterior às instituições criadas pelo Tratado de Roma, existente entre 1970 e 1993. Em particular preocupações referidas ao comércio de armas e ao controlo da transferência de algumas tecnologias mais sensíveis, designadamente as relativas aos mísseis.

Vale a pena mencionar que deste quadro de omissão ficou na cultura da burocracia de Bruxelas um sentimento muito errado de distância e até de um certo desdém pelas áreas da Política Externa, da Segurança e da Defesa.

No fundo uma expressão de insegurança de quem, forte a lidar com dinheiros, pescas e manteiga, receava a inclusão de algo novo e diferente, porventura mais sofisticado, que pudesse esbater a sua suposta aura de poder. Isto persistiu durante décadas. Mas no fundamental está ultrapassado.

Era assim ao tempo da adesão de Portugal. O que permite retirar a ilação que Portugal foi e é parte responsável em todo o processo de aprofundamento e organização da Política de Segurança e Defesa europeias, verdadeiramente iniciado em Maastricht em 1992 e desde então progressivamente adensado.

Foram o fim da Guerra Fria e as suas decorrências, definindo uma autêntica “aceleração da História”, que viabilizaram e sugeriram como necessário o propósito de uma afirmação europeia mais autónoma que então começou.

O Tratado de Maastricht

O momento fundador é realmente Maastricht. Mas tanto quanto aí se consagrou uma assumida evolução, não deixa de ser verdade que a forma que essa evolução assumiu, revela a persistência de diferentes visões entre os Estados Membros. Uns, defendendo o levantamento de capacidades e estruturas europeias, sem pôr em causa, pelo menos explicitamente, o papel e a primazia da NATO. Outros, precisamente em nome do papel e primazia da NATO, manifestando desconfiança e reservas e procurando definições que assegurassem que os passos que a Europa desse neste domínio fossem consequentemente limitados.

Portugal esteve no segundo grupo, muito alinhado com as posições dos Países Baixos e do Reino Unido.

O receio da renacionalização das políticas de Defesa dos Estados membros da CEE, representou um comum pano de fundo, avivado pelas dúvidas e reservas que à época se reconheciam na Europa quanto ao peso e atitude da Alemanha, entretanto reunificada.

Em Maastricht foi estabelecido, no contexto da criação da União Europeia organizada em três pilares, que o segundo desses pilares corresponderia a uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC).

Os Estados Membros acordaram no desenvolvimento entre si de uma cooperação de natureza intergovernamental, visando o objetivo geral de afirmar uma identidade da UE na cena internacional, através da execução de uma Política Externa e de Segurança Comum, que incluía a definição a prazo de uma Política de Defesa Comum que, em momento próprio, poderia conduzir a uma Defesa Comum.

Hoje é-nos difícil ter a exata perceção de como esta fórmula, vaga e cheia de condicionalismos, foi uma fórmula de rutura com um enorme alcance político e estratégico.

O Tratado consagrou o respeito pela especificidade da política de Segurança e Defesa de determinados Estados Membros, disposição concebida a pensar especificamente na Irlanda, mas que permitiu também o posicionamento em *opting out* que a Dinamarca então adotou. Posteriormente este mesmo dispositivo deu acolhimento às neutralidades austríaca, finlandesa e sueca.

Pesem embora as várias alterações de normativo nos sucessivos tratados, de Maastricht a Lisboa, passando por Amsterdão e Nice, todos estes particularismos nacionais se mantêm no presente.

À UEO, reconhecida no Tratado como parte integrante do desenvolvimento da União Europeia e também compreendida como meio de fortalecer o pilar europeu da NATO, foi dada competência para, mediante solicitação do Conselho Europeu, preparar e executar ações no domínio da Defesa.

Por essa razão a UEO foi revitalizada, como então se disse, e transferida para Bruxelas, onde começou a funcionar em janeiro de 1993, encetando um processo de criação e estruturação de competências, incluindo militares. Foi de facto este o primeiro passo material no sentido de uma Segurança e Defesa de matriz europeia.

Maastricht representou um compromisso difícil entre visões mais europeias e visões mais transatlânticas, entre perspetivas supranacionais e perspetivas intergovernamentais.

Sobretudo no que respeita à Defesa, o que foi acordado representava para uns um limite mínimo e para outros um limite máximo. Mas foi um primeiro e decisivo passo, caracterizado por compromisso e prudência, mais do que por timidez. Daí a sua ambiguidade que hoje podemos mais claramente entender como razoável e construtiva.

A partir daqui iniciou-se um caminho, cujo primeiro marco operacional foi a aprovação pela UEO, em 1992, das designadas Missões de Petersberg, com que pela primeira vez os europeus, reafirmando o princípio que a sua defesa coletiva continuava cometida à Aliança Atlântica, assumiram a possibilidade de empenhar forças militares sob a égide da UEO, para realizarem ações humanitárias, missões de evacuação de nacionais, missões de *peacekeeping* e missões de gestão de crises, aí se incluindo *peacemaking*.

Portugal acompanhou com normalidade este processo e teve uma participação séria e empenhada na revitalização da UEO e no seu funcionamento posterior. O facto de um português, o Embaixador José Cutileiro, ter ocupado o cargo de Secretário Geral da UEO entre 1994 e 1999 é sinal dessa atitude.

No posterior trajeto europeu há momentos particularmente marcantes para a evolução das políticas de Segurança e Defesa. São eles o Tratado de Amsterdão, o Acordo de Saint Malo, o Tratado de Lisboa e o Protocolo para uma Cooperação Estruturada Permanente nesses domínios.

O Tratado de Amsterdão

A extraordinária dinâmica da primeira década do pós Guerra Fria, que sem surpresa foi especialmente assinalável no tocante à Segurança e Defesa, introduziu mudanças tão significativas que a União Europeia se viu na necessidade e no interesse de rever o seu próprio Tratado. A relativa incipiência do estipulado em Maastricht mostrava-se insatisfatória e insuficiente e os europeus entendiam necessário corrigir esse estado de coisas. O caminho só podia ser o do adensamento e do aprofundamento.

Em outubro de 1999 um novo Tratado foi firmado pelos Estados Membros da UE: o Tratado de Amsterdão.

No tocante à Segurança e Defesa foram quatro os desenvolvimentos principais.

Em primeiro lugar a criação da figura do Alto Representante para a Política Externa e de Segurança. Depois, a criação do Conselho Político e de Segurança (COPS), ao nível de embaixador, porém posicionado abaixo do Comité dos Representantes Permanentes, mas com uma tutela direta sobre a área. Ainda a criação de um Comité Militar da UE, associando os Chefes de Estado Maior General de todos os países, em permanência representados em Bruxelas por um Oficial General. Finalmente o levantamento de um Estado Maior Militar.

Estes novos instrumentos justificam algumas breves notas.

A nomeação do Alto Representante, logo alcunhado como o Senhor PESC, refletiu várias coisas, uma delas, mais simbólica do que substantiva, a resposta à velha pergunta de « em caso de crise qual é o número de telefone da Europa ? »

Após um breve interlúdio foi escolhido para a função Javier Solana, um experimentado político espanhol (e repare-se que não um alemão, um britânico ou um francês...), vindo de um mandato de quatro anos como Secretário Geral da NATO.

A verdade é que o Alto Representante foi praticamente deixado sozinho. Desde logo porque, para lá do gabinete próprio, praticamente não dispunha de estruturas que o apoiassem. Mas também e isso foi muito marcante, porque não tinha nenhuma ligação formal à Comissão, isto é, à sede dos recursos financeiros da União.

Aliás desde Maastricht que a Comissão, ainda que sem competências próprias e definidas, tinha uma prerrogativa de iniciativa em relação à PESC e, ao que se sabe, sempre se manteve distante.

Mesmo nessas condições Solana imprimiu considerável dinamismo e talvez se possa dizer que gerou a ilusão que existia uma PESC e o seu braço operacional, a Política Externa de Segurança e Defesa (PESD), como então se designava a atual PCSD, sem que realmente houvesse para tal satisfatória sustentação.

A constituição do COPS permitiu criar um órgão político-diplomático diretamente responsável pela PESC sem estar submerso nas prementes questões económicas, financeiras e sociais que percorrem o quotidiano da UE.

Pelo seu lado, o Comité Militar materializou o compromisso militar dos Estados Membros e facilitou que as questões da Defesa aparecessem nas mesas de decisão política da União, adequadamente amadurecidas nas suas dimensões estratégica e operacional e também bastante consensualizadas.

Mesmo sem uma tutela direta muito evidente e com claras limitações de organização, o Estado Maior Militar começou a funcionar e fê-lo com considerável rigor e profissionalismo.

Continuava todavia a faltar uma estrutura abrangente e multifacetada que, mediante articulação e coordenação, permitisse o recurso coerente e convergente a todas as vertentes requeridas pela ação estratégica contemporânea. O que era tanto mais de lamentar quanto na realidade essas várias dimensões existiam e estavam disponíveis no aparelho da União.

Mas a partir daqui a UE começou a ser percebida como um Ator de Segurança. Certamente limitado no plano militar, mas fortíssimo e apto nos igualmente indispensáveis planos político, diplomático, económico, financeiro, social e cultural.

E isto num tempo histórico em que claramente a Segurança deixava de ser percebida como algo exclusivamente ou essencialmente resultante da ação militar, mas antes como um valor de natureza multidimensional, cuja satisfação implica uma pluralidade de vertentes de ação.

Esta nova e diferente perceção da UE teve o maior significado, ainda que este entendimento não tenha tido de imediato acolhimento universal, continuando a persistir, por ignorância, por preconceito ou por cálculo político, a ideia de alguns de que a UE era inexistente, no mínimo irrelevante, nas questões da Segurança.

Mas, em termos substantivos, Amsterdão definiu realmente um quadro político e institucional para o tratamento das questões de Segurança e Defesa no âmbito da União, abrindo dessa forma o processo que consistiu na progressiva integração da UEO na estrutura da UE.

Foi na esteira do Tratado de Amsterdão que foi aprovado 1999 o *Headline Goal*, projeto que visava a constituição de uma Força de Reação Rápida Europeia (que no seu máximo poderia associar um total de 60 000 efetivos) e que se desejava pronta em 2003.

Não espantará ninguém que este projeto não se tenha materializado. Mas foi com ele que se abriu e instituiu um diálogo intra-europeu em matéria de identificação e levantamento de capacidades militares. Um processo que existe mas cujos sucessos têm sido incipientes, muito circunscritos às fases de investigação e de projeto, só em raras exceções atingindo as fases de desenvolvimento e de produção.

Portugal acompanhou com normalidade e empenhamento estes vários avanços, os vertidos no Tratado de Amsterdão e também o *Headline Goal* e as suas decorrências.

O Acordo de Saint Malo

Todavia foi um desenvolvimento formalmente externo à UE, o Acordo franco-britânico de Saint Malo, que determinou a consolidação da PESC e da PESD.

Ainda que apenas comprometendo as partes que o subscreveram, a França e o Reino Unido, e tendo portanto sido um acontecimento à margem da União Europeia, o Acordo de Saint Malo, de 1998, foi realmente muito importante, senão decisivo, para o arranque mais efetivo da PESC e da PESD da UE.

Muito à luz do que foram as limitações e a ineficácia europeias constatadas nas crises da Albânia, da Bósnia e do Kosovo, britânicos e franceses, sempre tidos, juntamente com os alemães, como elementos de indispensável necessidade para organizar a PESC, acordaram em duas coisas fundamentais.

Por um lado, que a UE deveria estar apta a assumir o seu papel no Mundo, dando expressão às decisões integrantes do Tratado de Amsterdão e, por outro, que a União deveria dispor para tal de meios militares efetivos e operacionais que lhe permitissem agir em situações de crise.

Sem beliscar a relevância do papel da NATO e portanto sem criar dificuldades com os Estados Unidos, os dois Estados deram em Saint Malo, passos políticos de enorme significado e que, para cada um deles, foram passos de rutura e de viragem.

Para o Reino Unido isso correspondeu à admissão, por ação ou omissão, que a UE deveria desenvolver uma capacidade militar própria, ao que sempre se tinham manifestado com oposição, ou, no mínimo, com expressivas reservas.

Para a França e este passo é menos conhecido, isso traduziu-se por exemplo, na admissão de que o seu arsenal nuclear, até aí virado exclusivamente para a proteção do Hexágono e orientado a “todos os azimutes”, passava a dar também cobertura ao território britânico.

Exorcizando alguns fantasmas existentes de parte a parte, Saint Malo definiu de facto, nos planos político, estratégico e psicológico, um momento novo, de arranque numa direção que se tem mantido e significativamente aprofundado, ainda que com um ritmo talvez lento e mesmo com tempos de amortecimento e paragem.

As primeiras missões e operações da UE a favor da Paz e humanitárias, ocorreram no seguimento destas evoluções: FYROM, RD Congo e Bósnia-Herzegovina.

A operação na FYROM justifica uma referência especial, por se ter tratado da primeira operação conduzida conjugadamente, e muito bem, pela NATO e pela UE, tendo a operação da UE sido comandada por um General português e beneficiado de um estado maior em larga medida assente em oficiais portugueses.

A Estratégia Europeia de Segurança

Em 2003, portanto já dotada com estes instrumentos e apostada no propósito de aprofundar a PESC e a PCSD, a UE aprovou e emitiu o seu primeiro documento público de estratégia, que designou como “Estratégia Europeia de Segurança”, sob o sugestivo lema “*Providing Security in a Changing World*”. Retocado em 2008, ainda com Solana, este documento foi profundamente inovador e pioneiro, antecipando-se na conceção, ainda que não nas práticas, ao seu equivalente na NATO.

Neste texto estratégico três aspetos merecem particular destaque. Em primeiro lugar a consagração do princípio do vínculo entre Segurança e Desenvolvimento (reconhecido na Carta das NU, mas nunca antes formulado em contexto especificamente europeu). Depois o reconhecimento de novas ameaças (terrorismo, proliferação de Armas de Destruição Massiva, crime organizado, cibersegurança e segurança energética). Em terceiro lugar a abertura a novas políticas de cooperação e parceria estratégicas, designadamente com a NATO, com os Estados vizinhos (Europa do Leste, Ucrânia e Mediterrâneo), com a Rússia (qualificada como uma relação especial) e com a União Africana (definindo as bases de uma cooperação estruturada e permanente).

O Tratado de Nice

Foi também em 2003 que entrou em vigor o Tratado de Nice. Todavia este Tratado, orientado para a reforma institucional que se identificava necessária face aos novos alargamentos, não trouxe nada de significativo em matéria de Segurança e Defesa.

A Política Europeia de Vizinhança

Em 2004 a União institui a sua Política Europeia de Vizinhança, orientada para a cooperação com a Europa do Leste, Ucrânia e países da margem sul do Mediterrâneo, e tendo como propósito ajudar os seus esforços de desenvolvimento.

Não se pode falar de grande sucesso na aplicação inicial dessa Política. Em particular no referente aos países norte africanos. A surpresa europeia perante os movimentos políticos e sociais que aí ocorreram em 2010 e o resultado final dessas convulsões atestam-no com eloquência.

Mas deve reconhecer-se que, posteriormente, a Europa fez a este propósito uma reflexão séria e relançou esta Política em bases mais efetivas e mais realistas, centrando-a na Ucrânia, nos países do Cáucaso e nos países do entorno magrebino e, sobretudo, compreendendo-a como um importante instrumento de Política Externa e de Segurança.

A crise dos imigrantes e refugiados representa um formidável teste e desafio para a eficácia desta Política. É ainda cedo para que se tirem conclusões.

O Tratado de Lisboa

Em termos fundamentais foi assim se chegou à atualidade. Em rigor até ao Tratado de Lisboa, vigente desde 2009.

No plano formal Lisboa materializa avanços muito expressivos. Salientem-se oito aspetos.

A introdução da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), sucedânea da PESD, mais vasta e tendo como propósito expreso a organização de uma Defesa europeia comum.

A confirmação da figura do Alto Representante para a Política Externa e de Segurança, mas conferindo-lhe o estatuto de Vice Presidente da Comissão Europeia, visando assim proporcionar uma boa e fecunda relação com a Comissão.

A criação de uma estrutura de apoio ao Alto Representante, o Serviço Europeu para a Ação Externa, compreendendo uma pluralidade de órgãos, designadamente uma representação da Comissão, a rede de Delegações Externas da UE, o Estado Maior Militar, uma Direção Civil-Militar de Gestão de Crises, um Centro de Situação, uma Direção de Ação Policial, etc.

Parecia estarem finalmente reunidas as condições para um funcionamento mais abrangente, apoiado e estruturado. Mas acabou por não ser assim. Ou, pelo menos, não foi tanto quanto se esperava...

A NATO foi claramente reafirmada e considerada como o principal parceiro da UE, forjando-se um clima de fácil entendimento no plano político (pesem embora algumas dificuldades criadas designadamente por Chipre, Malta e Turquia) e igualmente um fácil entendimento e articulação nos planos militar e operacional. Só alguns persistentes burocratas de uma e outra das duas organizações tentaram fazer manter a distância entre elas, o que se foi progressivamente esbatendo.

Com o Tratado de Lisboa concluiu-se o processo de integração da UEO, no que se deve referir a constituição da Agência Europeia de Defesa, colocada na dependência direta do Conselho Europeu, visando a cooperação em matéria de identificação e desenvolvimento de capacidades militares, matérias em que há que reconhecer que as vontades nacionais se têm mostrado mais reticentes.

Alargou-se o leque de intervenção operacional da União, expandindo as Missões de Petersberg para também incluírem o desarmamento, as missões de assessoria e apoio, a prevenção de conflitos e as operações de estabilização em cenário de pós-conflito.

E foram introduzidas duas cláusulas muito importantes. A de assistência mútua e a de solidariedade. Ambas no espírito do artigo 5º dos Tratados de Bruxelas e de Washington, mas claramente menos constringentes e sobretudo orientadas para situações ligadas ao terrorismo e às catástrofes e calamidades naturais. Neste âmbito deixou-se aberta a porta que permite continuar a acomodar as especificidades ligadas às neutralidades austríaca, finlandesa, irlandesa e sueca.

Reafirmaram-se as ideias de cooperação reforçada e de cooperação estruturada permanente, sem contudo lhes fixar um conteúdo concreto, o que foi uma opção promotora de flexibilidade e indutora de construções futuras.

Reconheceu-se ao Parlamento Europeu o direito de pedir e receber informação.

A Dinamarca reiterou a seu posicionamento de *opting out*.

Portugal, também pela sua condição de país Presidente à data da sua assinatura, empenhou-se de modo assinalável na elaboração e aprovação do Tratado de Lisboa, cujas disposições no âmbito da PESC e da PCSD nos mereceram concordância.

Dotada deste dispositivo político e jurídico tudo fazia supor que iria acontecer o aprofundamento da construção europeia nas áreas da Segurança e Defesa.

Não foi isso que se verificou, o que talvez se deva reportar a duas razões principais.

A primeira e muito forte, à crise económica e financeira de 2008, no Mundo e na Europa, acentuando ainda mais o declínio dos orçamentos de soberania, em particular os da Defesa.

A segunda, o facto de em substituição de Solana ter assumido a função de Alto Representante a britânica Catherine Ashton que, durante os anos do seu mandato, no fundamental congelou a PCSD, originando a dúvida sobre a natureza das suas motivações para tal. Se convicção pessoal, se alguma outra agenda, com origem em Bruxelas ou em Londres...

Ainda assim e muito pelo impulso do Comité Militar, foram criados em 2007 os *Battlegroups* da UE, consistindo em cerca de dezena e meia de unidades terrestres com efetivos da ordem dos 1500 militares e dotadas de grande prontidão e mobilidade. Isto é, pensados para a projeção e emprego. Este modelo continua ativo, ainda que com bastante criticismo, sobretudo porque estes *Battlegroups*, apesar de irem sendo levantados, nunca foram empregues operacionalmente, o que se deve fundamentalmente a razões políticas e de financiamento, o que é evidentemente contraditório com a intenção de constituição destas forças.

Portugal participou e continua a participar em vários destes *Battlegroups* e liderou um. Sempre de modo exemplar.

Apesar de tudo foram sendo realizadas pela UE missões e operações a favor da Paz e humanitárias. Desde 2003 num total de 35, estando 18 em curso. Dessas 35 ações 22 foram de natureza civil, 12 militares e 1 civil-militar, na grande maioria focadas na Europa e em África.

Portugal tem contribuído com reconhecida qualidade para este esforço comum.

De um ponto de vista político, vale a pena assinalar a Operação Atalanta, de combate à pirataria no Golfo de Adem e nas costas da Somália, não propriamente pela sua natureza ou pelo seu sucesso, mas porque, estando também presente na região uma missão da NATO, a Aliança Atlântica reconheceu à UE a prerrogativa de se constituir como entidade coordenadora de ambas as missões, o que representou um caso sem precedentes na história do relacionamento das duas organizações.

no que toca às ideias de aprofundamento tudo se manteve em águas paradas ou quase, até ao final de 2014, altura em que assumiu o cargo de Alta Representante a italiana Federica Mogherini.

Introduzindo um dinamismo e um *élan* muito diferentes, Mogherini iniciou um processo que conduziu a curto prazo a dois documentos ambiciosos e muito importantes.

O primeiro é a nova Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança, datada de junho de 2016 e o segundo o Protocolo para o Desenvolvimento de uma Cooperação Estruturada Permanente no âmbito da PCSD, subscrito em dezembro de 2017.

Qualquer um destes textos justificaria uma detalhada explicação, o que não parece enquadrar-se nas finalidades desta reflexão. Mas um e outro justificam comentário.

A Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança

É facto que a nova Estratégia, substituta da de 2003, nunca foi formalmente aprovada pelo Conselho, mas não é menos verdade que reuniu o consenso dos então 28 Estados membros e que, com essa legitimidade, conduziu designadamente ao Protocolo que, no tocante à PCSD, tem como objetivo a promoção de uma Cooperação Estruturada Permanente.

Aliás, interpretada à letra, esta Estratégia, aparenta ter resolvido o velho e permanente dilema do conflito de interesses nacionais entre os Estados membros. Só por ingenuidade é que se pode tomar isso como uma realidade....Mas sem dúvida que se deu mais um passo, faltando ver com que continuidade e sustentação.

De registo é também a circunstância de, ao contrário do que se podia recear, os populismos predominantes em vários dos Estados membros, não terem constituído obstáculo ou representado entrave à unanimidade em torno deste novo texto programático.

Em poucas palavras, pode dizer-se que a nova Estratégia perspetiva a União como um produtor de Segurança, capaz de agir com autonomia estratégica em qualquer parte do Mundo, observando o normativo emanante da Carta das NU e os critérios da interdependência e do multilateralismo, dando particular atenção à Europa e ao seu *near abroad*, perfilhando práticas de cooperação e buscando soluções *win-win*.

Ainda duas notas sobre a atual Estratégia Europeia de Segurança.

Uma, que a NATO é uma vez mais reconhecida como o parceiro natural e privilegiado da UE, e que isso será favorecido por uma Defesa europeia crescentemente mais credível. A outra, que a relação com a Rússia é um fundamental desafio de Segurança a gerir sob o triplo critério de mútua dependência, de não reconhecimento de nenhuma das graves violações praticadas por Moscovo e de interesse em retomar uma cooperação tão cedo quanto possível.

O Protocolo para a Cooperação Estruturada Permanente para a Política Externa e de Segurança

Foi à luz do espírito desta Estratégia que vinte e quatro dos Estados Membros subscreveram o Protocolo para a Cooperação Estruturada Permanente. Foram exceção o Reino Unido, a Irlanda e a Dinamarca, este país persistente no seu posicionamento de *opting out*. Note-se que os ventos de pretensão nacionalismo populista que percorrem diversos países europeus uma vez mais não constituíram obstáculo ao Protocolo, o mesmo se dizendo das subdivisões informais que se detetam na Europa, sugerindo clivagens entre países do Norte, países do Sul, países do Leste, países de Visegrad, etc.

Talvez seja legítimo concluir que os princípios e intenções da nova Estratégia e do consequente Protocolo são sentidos pela generalidade dos Estados europeus como corretos, necessários e imperativos. A inquietação talvez resida na eventual diferença entre visão e prática concreta

Falta muito para podermos avaliar o mérito objetivo desta iniciativa, a que Portugal está dando adequada atenção. A principal expectativa vai para uma concertação que permita aos europeus tirarem melhor rendimento da Agência Europeia de Defesa, promovendo uma cooperação muito mais efetiva no domínio dos armamentos e equipamentos militares.

Essa desejável cooperação será decisiva para que os países europeus, independentemente de aumentarem os seus investimentos em Defesa, como precisam de fazer, passem a gastar muito melhor essas verbas, melhorando consequentemente o rendimento desses recursos financeiros. O que se mostra indispensável e até aqui não tem ocorrido, como é evidenciado pela grande repetição e até competição no desenvolvimento de equipamentos e sistemas de armas idênticos no espaço europeu.

Esse passo é fundamental. Tanto no quadro europeu como no quadro transatlântico.

Desafios do presente

É aqui que estamos. Com este quadro de atuação e, em termos de PESC e de PCSD, perante desafios muito sérios, nomeadamente e sem ser de modo algum exaustivo, os riscos de fragmentação, a Rússia, o Brexit e a atitude da Administração Trump.

Qualquer um destes tópicos suscitaria detalhada elaboração, o que excederia o propósito desta análise.

Um caminho amplamente partilhado contribuirá muito provavelmente para evitar e desejavelmente superar o risco de divisões.

A Rússia impõe que a visão que a Europa sobre ela afirme, seja amplamente partilhada pelos europeus, desejavelmente por todos.

O Brexit traz consigo uma forte dúvida sobre o desfecho do processo, origina também uma crise da credibilidade britânica, historicamente tão marcante para Europa, e ainda o impacto resultante para as capacidades europeias da potencial perda das muito relevantes capacidades britânicas na área da Defesa e o grande objetivo de evitar ou minimizar essa perda.

Trump obriga a estar permanente alerta e preparado para enfrentar a volatilidade e a imprevisibilidade que trouxe para o Mundo, a acompanhar com prudência e sentido de antecipação a turbulência que a atual Administração americana levou à Aliança Atlântica e a perceber que uma boa evolução das capacidades europeias em matéria de Segurança e Defesa é simultaneamente decisiva para a NATO e para a Europa.

Conclusões

No plano do enquadramento político, jurídico e institucional a Política Comum de Segurança e Defesa da UE tem evoluído apreciavelmente.

Razões de vontade política e limitações financeiras têm condicionada a sua efetiva materialização.

É hoje reconhecido que a UE é um importante produtor de Segurança à escala do Mundo, ainda que a sua dimensão militar continue a ser limitada e dependente.

Exemplos desse contributo europeu são as muitas missões e operações de apoio à Paz e humanitárias que, com sucesso e vantagem, a UE tem conduzido, com relevo para os espaços geopolíticos da Europa de África.

Recentemente a UE deu passos muito significativos que, a terem plena concretização, determinarão uma evolução e uma consolidação que antes parecia impossível ou pelo menos muito remota.

Os Estados europeus sabem que sem exceção enfrentam enormes limitações de escala, o que os impede de pretenderem tratar isoladamente *dossiers* fundamentais para a Segurança do seu espaço geopolítico, como o terrorismo, os tráficos ilícitos de toda a espécie, o ambiente, a proliferação de ADM ou as ciber ameaças.

E sabem também que poucas coisas induziriam maiores riscos para a Europa do que uma renacionalização das políticas de Segurança e Defesa. Ao mesmo tempo que reconhecem que agindo em conjunto, no quadro da NATO e da UE, usufruíram de décadas de Paz sem precedente na História europeia.

Está ultrapassada a ideia que entre a NATO e a União Europeia a competição e a duplicação são intrínsecas e inelutáveis.

O fortalecimento da dimensão de Segurança e Defesa da UE é decisivo para a preservação e revalorização do vínculo transatlântico.

A realidade não mostra uma extraordinária e dinâmica congregação das vontades políticas europeias, mas fatores como Trump, o Brexit e a crise dos migrantes e refugiados podem vir a catalisar essa comum vontade política europeia, sempre tão difícil de afirmar. Não pode todavia deixar de se observar que se trata de catalisadores externos...

Portugal tem sido um Ator responsável e empenhado em todo este processo, além de um contribuinte importante para a ação internacional da UE:

25 de outubro de 2018

Luís Valença Pinto