

*«Não sou muito entusiasta de pombas ou falcões.*

*Creio que precisamos mais de mochos».*

GEORGE AIKEN

## **A Política Externa e de Segurança Comum: pequenos equívocos sem importância**

### ***A lógica europeia***

O internacionalista Tomás Mestre Vives escreveu com astuta ironia que «(...) acomodar-se às exigências para alguns lúdicas - da rotina da paz requer uma maior dose de heroísmo do que o heroísmo ,concreto a que obriga a guerra. Houve muitos estadistas e líderes da guerra que temiam a vitória pelo que esta comporta de reconstrução»<sup>1</sup>. Na verdade, de 1945 para cá, a memória histórica reterá seguramente os nomes dos líderes europeus que souberam abordar com acerto e sem receio a tamanha tarefa que é reconstruir, dela fazendo um projecto colectivo.

No virar da década de oitenta, a Europa é a encruzilhada de si própria, redescobrimo-se no melhor e no pior, reatando chamadas antigas, sujeita à única certeza de que o tempo é feito de mudança, forjando ilusões, mas de novo inteira, outra vez confrontada consigo mesma, no acelerado esboroar de um desenho de si que provém da fulgurante euforia dos nacionalismos, passa pela I Guerra Mundial e se refaz, parece ancorar nas sequelas da II Guerra Mundial, mas se revê; desconstruindo por fim um sistema que, a partir dela, parecia estruturar indefinidamente a ordem mundial.

A cada momento simbólico, que marcou uma cesura profunda com o anterior, a Europa reagiu sempre rasgando caminhos para o seguinte, reconstruindo-se outra vez. Ao entrar nos anos noventa, ultrapassa o fim da História, que sempre soube ser interminável, e olha reticente para uma nova ordem que sibilinamente lhe querem incutir de fora. Desfeita a ruptura que no seu próprio epicentro ditara fronteiras políticas, económicas e mentais, abriu-se novos desideratos num mundo também ele renovado cujos modelos se sabia capaz de reinventar.

Quando o chamado fenómeno da globalização, largamente devedor de uma assumida consciência acrescida da interdependência, se inscreveu com naturalidade na ordem do dia da agenda mundial, a Europa levava já décadas de vantagem sobre outras regiões.

A Europa comunitária que nasce com o Tratado de Roma como uma sólida realidade soube converter-se num emblema de paz e prosperidade, enquanto metonímia de um conjunto que a transcendia, afirmando-se como o único modelo de integração que, desde o pós-guerra, se vem sustendo com firmeza e fidelidade aos seus princípios fundadores.

---

\* As opiniões e informações contidas neste trabalho apenas vinculam o seu autor.

Os Estados-membros conseguiram-no logrando convergências essenciais sobre pontos concretos, avançando passo a passo e construindo pedra por pedra consistentes equilíbrios, desenvolvendo uma cultura política europeia e dando sentido prático à ideia de solidariedade, mas não renunciando nunca aos seus interesses.

O chamado projecto europeu resulta assim da congregação de vontades, da aliança de esforços em torno da ideia de uma Europa mais integrada, mais solidária, mais unida. Foi certamente a adesão plena de Governos e cidadãos a este projecto que, em cada passo fundamental da construção europeia, consentiu o seu aprofundamento. Desenvolveu-se paulatinamente uma nova prática política, criaram-se hábitos de cooperação e consulta, reforçaram-se equilíbrios, mas não devem confundir-se realidades esforçadamente conquistadas com abstracções ou sedutores ideais que se esgotam na sua própria enunciação. E por isso que a Europa se apoia num Tratado com força jurídica e que, a cada passo crucial da sua construção, lhe correspondeu uma revisão, mais ou menos profunda. Encontrou-se assim uma sábia conjugação entre a vontade dos Estados e as evoluções no seu texto fundamental. Não quer isto dizer que a aspiração europeia se esgote no Tratado, mas é nele que os Estados juridicamente se comprometem e jogam alguns interesses.

### ***Equívocos, interesses nacionais e vontade política***

A Política Externa e de Segurança Comum (PESC), instituída pelo Tratado da União, assinado em Maastricht em Fevereiro de 1992, não poderia, obviamente, furtar-se a esta lógica. O mandato para a Conferência Intergovernamental (CIG) que o negociou definia como um dos objectivos mais relevantes a prosseguir a necessidade de dotar a futura União Europeia (E) dos meios adequados para assumir um papel político mais conforme com a sua dimensão económica. A PESC constituiria assim, a resposta possível da Europa às novas exigências que a, desconstrução do sistema bipolar impôs na cena internacional e sobretudo, no seu próprio interior. Dela deve dizer-se que representou certamente uma evolução concreta face à antiga Cooperação Política Europeia (CPE), que veio substituir.

O novo Título V do Tratado, conferindo às acções comuns e às posições comuns a força de textos juridicamente vinculativos, permitiu identificar objectivos, da política externa e de segurança, e, a partir deles estruturar e orientar a acção da União, com resultados sem dúvida mais expressivos do que os obtidos ao tempo da CPE. Para além do recurso a múltiplas formas de cooperação e de concertação sistemática, que se traduziram, em termos práticos, num considerável número de declarações e diligências, aqueles instrumentos tornaram, possível à União Europeia falar com uma só voz, e agir em conjunto, sempre que essa foi a vontade soberana dos Estados que a compõem constituindo uma das inovações mais salientes então inscritas no Tratado, a PESC suscitou, tanto na opinião, pública como entre os seus próprios agentes, expectativas porventura desmedidas, o

que desde logo a tornou mais fácil objecto de críticas. A maior parte delas deriva de um deficiente entendimento do Título V. Este não criou uma política única, na acepção que este termo assumiu no pilar comunitário, como algumas vozes mais desencantadas quiseram ler. O que os Estados acordaram foi em dotar a União de mecanismos e instrumentos que lhe permitissem dispor de uma política comum, em casos e temas concretos, decididos por consenso. Significa isto que ao colocar a PESC num segundo pilar intergovernamental se preservou a autonomia de cada Estado numa área especialmente sensível da sua soberania. Tal não se deveu a um acaso. Quando decidiram caminhar para uma política única em matéria económica e monetária, para mencionar apenas um exemplo paradigmático do processo de construção europeia, os Estados concluíram ser essa a escolha que melhor servia os seus interesses, avaliados que foram os possíveis ganhos e perdas que uma tal decisão acarretaria. No âmbito das matérias susceptíveis de ser objecto da PESC, e ressalvados, nomeadamente, os objectivos comuns que o próprio Título V contém - como a promoção dos Direitos Humanos ou a manutenção da paz e o reforço da segurança, entre outros -, importará não esquecer que alguns dos interesses permanentes dos Estados divergem e que os seus interesses conjunturais tendem, por vezes, a não coincidir. Esta realidade ditou seguramente a preservação do princípio básico da unanimidade e, por conseguinte, a tutela directa do Conselho Europeu sobre o II Pilar, definindo as grandes orientações nesta área.

Ao negociarem o Tratado da União, os Governos tiveram plena consciência da extrema sensibilidade que reveste a política externa. E nesta área que se logram mais facilmente consensos internos - ou, pelo menos, que estes melhor se assumem, contornando a lógica do puro jogo partidário; é nesta área que mais amiúde se invocam os altos interesses nacionais. As forças políticas têm a clara noção de que a falta de coesão interna debilita a acção externa do Estado.

A solução de compromisso que se obteve em Maastricht correspondeu assim à realidade concreta da Europa, num momento determinado. Mas não deixou de representar um passo evolutivo importante ao traduzir, com dignidade de Tratado, uma crescente vontade de os Estados lançarem as bases essenciais para uma convergência às vezes vinculante numa área nuclear da sua soberania e prevendo, por outro lado, uma cooperação acrescida na área da defesa, o que não é demais realçar, numa altura em que era ainda incipiente a reflexão sobre a Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD).

Uma avaliação rigorosa da experiência adquirida em pouco mais de cinco anos de vigência do II Pilar passa necessariamente por não perder de vista a realidade europeia. Será pois escusado e teoricamente pouco produtivo estruturar uma apreciação da PESC com base na comparação entre os resultados por ela obtidos e as *performances* daquela que é hoje *vox populi* a única grande potência. A Europa não é um Estado-nação; a sua política externa não poderia naturalmente equivaler à soma

do peso e da capacidade de influência de todos os seus membros. A grande questão consiste em saber se poderá convergir as vezes suficientes para afirmar uma política externa coerente e dotar-se de uma Identidade Europeia de Segurança e Defesa objectiva e concreta que lhe seja inseparável.

O último exercício de revisão do Tratado não poderia fornecer respostas a esta interrogação. Só a prática que decorrer da vigência e aplicação do novo texto servirá para calibrar a vontade dos Estados a tal respeito. Mas convirá ter-se presente que, durante o escasso período de aplicação do Título V, não foram esgotadas todas as possibilidades que este facultava<sup>2</sup>. Isto, apesar de desde muito cedo se haver encetado a reflexão sobre as possíveis alterações a introduzir-lhe, nomeadamente a respeito das vantagens de uma maior flexibilidade no plano decisório.

A «rodagem» do Tratado de Maastricht parece demonstrar que as alegadas insuficiências da PESC não radicaram tanto na imperfeição das disposições jurídicas pelas quais esta se rege, antes derivando da falta de vontade política ou da interpretação menos solidária que os Estados fizeram dos objectivos definidos, em função dos seus interesses próprios.

No exercício pleno da sua soberania, os Estados hão-de continuar a zelar pelo que entendem ser os seus interesses. Mal seria que assim não fosse. As convergências obtidas em pontos concretos desde Maastricht que não são poucas foram possíveis porque, se acomodaram os interesses de todos, através do debate aberto de argumentos, do exercício da diplomacia, da invocação de princípios comuns essenciais, mas também porque, apesar de tudo, se foi construindo; de alguma forma, uma cultura política solidária no campo da política externa.

Todos conhecemos o caminho que permitirá à PESC revelar-se capaz de cumprir os objectivos para os quais foi criada. E logrando uma crescente confluência de vontades, desenvolvendo constantemente uma cultura política solidária, tomando consciência de que o destino da Europa será cada vez mais: o destino de cada um se for cada vez mais o de todos, que a política externa da União, se irá afirmando na cena internacional e assim alargando os seus horizontes.

A recente revisão do Título V do Tratado, como adiante se verá, introduziu maior flexibilidade no processo de tomada de decisões, acrescentou objectivos, aperfeiçoou a definição dos instrumentos ao dispor da PESC. Constitui, por isso, um sinal da vontade dos Estados em se comprometerem progressivamente numa área nuclear da sua soberania. Mas o desafio permanente continuará a consistir na capacidade de obter respostas objectivas para casos concretos.

## **O Tratado de Amesterdão**

### ***Os trabalhos preparatórios***

O acordo, a que se chegou, no dia 17 de Junho de 1997, sobre o projecto de Tratado de Amesterdão, ao concluir a Conferência Intergovernamental reunida naquela cidade, resulta de um longo e aturado exercício de reflexão. O trabalho inicial de «desbaste» correspondeu ao Grupo de Reflexão constituído por representantes pessoais dos ministros dos Negócios Estrangeiros, criado por decisão do Conselho, Europeu de Corfu, em Junho de 1994. Presidido pelo espanhol Carlos Westendorp, mais tarde nomeado ministro dos Assuntos Exteriores e contando com André Gonçalves Pereira como representante pessoal do ministro Durão Barroso - coube a este grupo a tarefa de, elaborar um relatório com vista a ser apresentado no Conselho Europeu de Madrid de 15 e 16 de Dezembro de 1995.

Como caberia esperar, a discussão de ideias e a elaboração de propostas não foi inocente, reflectindo, naturalmente, as respectivas orientações nacionais. O relatório final constituiu uma útil sistematização das múltiplas opções discutidas ao longo dos trabalhos, pecando embora por tentar favorecer algumas delas e, sobretudo, por tender a fazer passar habilmente a ideia de que se devia à estrutura em pilares a suposta falta de coerência e globalidade da acção externa da União<sup>3</sup>.

### ***A Conferência Intergovernamental***

A Conferência Intergovernamental seria lançada no Conselho Europeu de Turim, a 29 de Março de 1996. Uma das metas que os Chefes de Estado e de Governo lhe traçaram consistia em reforçar a capacidade da acção externa da União. Nas conclusões finais do Conselho precisaram-se, nesta área, os seguintes objectivos: «identificar os princípios e domínios da política externa comum; definir as acções necessárias para defender os interesses da União nesses domínios, em conformidade com tais princípios; instaurar processos e estruturas que permitam tomar decisões mais eficazes e atempadas, num espírito de lealdade e solidariedade mútuas (...)». O Conselho recomendou ainda que a Conferência devesse examinar «em que medida e de que modo uma eventual nova função específica poderia dar à União a possibilidade de se exprimir de forma mais visível e coerente através de um rosto e uma voz mais identificáveis». Por fim, salientou a necessidade de aprofundar a identidade europeia no domínio da segurança e defesa, através da definição das relações com a União da Europa Ocidental (UEO), mencionando o objectivo específico de melhorar a capacidade operacional da União, «com especial referência para a área abrangida pelas missões de Petersberg».

Foi com base nestes cometidos, e tendo em conta o relatório do Grupo de Reflexão, que os representantes pessoais dos ministros dos Negócios

Estrangeiros iniciaram os trabalhos da Conferência Intergovernamental — no caso de Portugal essa função incumbiu ao secretário de Estado dos Assuntos Europeus, Francisco Seixas da Costa —, encetando um longo calendário de reuniões.

Uma leitura atenta das recomendações do Conselho Europeu de Turim para a CIG, acima resumidas, deixava antever até onde esta iria chegar, no que respeita ao Título V. Com efeito, os trabalhos anteriores haviam permitido delinear tendências, testar vontades, calibrar forças. O relatório que a Presidência italiana apresentou ao Conselho Europeu de Florença em 21 e 22 de Junho de 1996, no termo do seu exercício, seria já uma síntese dessas tendências, ressaltando embora que o processo negocial se mantinha em aberto. No Conselho Europeu de Dublin, a Presidência irlandesa submeteu aos Chefes de Estado e de Governo um esboço geral de, um projecto de revisão dos Tratados, com base no qual, no semestre seguinte, sob presidência dos, Países Baixos, se logrou, por fim, o projecto de Tratado de Amesterdão, que a seguir, se analisará.

Não importará tanto, para os fins do presente estudo, aprofundar sobre os interesses nacionais que prevaleceram ou os modos como as distintas presidências - nomeadamente a holandesa - conduziram os trabalhos. De uma forma ou de outra, todas elas, tendem, mais ou menos, a fazer valer as suas prioridades, não facilitando a discussão de propostas que se distanciem das orientações por si definidas; são os equilíbrios de forças que acabam sempre por se impor. A negociação «morreu» quando todos aceitaram um compromisso e é o facto objectivo de os Estados haverem chegado a acordo sobre um projecto de Tratado — no Conselho Europeu de Amesterdão, reunido a 16 e 17 de Junho de 1997 — que aqui assume relevância.

### ***O Tratado de Amesterdão***

A secção III do Projecto de Tratado de Amesterdão, intitulada «Uma Política Externa Eficaz e Coerente», supôs, para além de importantes alterações substantivas, um significativo rearranjo formal do «desenho» traçado em Maastricht. O articulado foi reordenado de forma mais lógica e coerente, prestando-se a uma melhor consulta. Esta reestruturação implicou quer uma nova ordenação dos artigos como, em alguns casos, uma diferente disposição dos parágrafos; quase sempre com ganhos em termos de clareza.

A versão final do Tratado, que viria a ser assinada era Amesterdão, no dia 2 de Outubro de 1997,- pelos representantes dos Chefes de Estado dos Quinze, fixou definitivamente o texto e introduziu-lhe notórias melhorias no plano linguístico.

Deve sublinhar-se que o Artigo 12 da Parte III, incluindo as Disposições-Gerais e Finais, veio alterar toda a numeração do articulado, de acordo com os quadros de correspondência que figuram em anexo ao Tratado. No que respeita ao Título V, a chave de correspondências, é extremamente simples. Os artigos revistos e os novos artigos introduzidos — do J.1 ao J.18

- passam a numerar-se do 11 até ao 28, sendo suprimida a letra J. Será essa nova numeração que doravante se seguirá. No que diz respeito a alterações de fundo e substância, caberá desde já salientar numa quase rigorosa conformidade com as recomendações saídas de Turim - a capacidade de o Conselho Europeu definir estratégias comuns; as novas disposições em matéria de tomada de decisões, que introduzem maior flexibilidade; a criação de uma Unidade de Planeamento de Política e de Alerta Precoce — recolhida em Declaração anexada à Acta Final; a nova função de Alto Representante para a PESC; a significativa revisão do antigo Artigo J.4 , agora 17 - referente a questões de Segurança e Defesa —, o qual, além de mencionar a «perspectiva da eventualidade de integração da UEO na União», inscreve como tarefas da União as designadas «missões de Petersberg», que dizem respeito a intervenções de natureza humanitária, de manutenção e restabelecimento da paz, assim como de gestão de crises.

Não estamos assim perante o resultado de um mero exercício plástico de cosmética, mas face a um texto profundamente reestruturado que introduz importantes alterações em algumas matérias sensíveis. Mau grado o alcance desta revisão, as vozes mais críticas relativamente à capacidade de evoluir da União Europeia tenderam a veicular a ideia de que o Título V permanecia mais ou menos igual; leitura idêntica terão feito os mais conservadores, que pareceram regozijar-se com o facto de esta revisão não trazer grandes alterações. Entre o desencanto de uns e a satisfação de outros fica a sensação de que ambos não souberam ou quiseram ler atenta e rigorosamente o novo texto revisto.

### **Objectivos**

O Artigo 11, que se refere aos objectivos da União em matéria de Política Externa e de Segurança Comum, constitui um bom exemplo dos arranjos formais que sofre o texto. Antes composto por quatro números, passa agora a dividir-se em dois. O primeiro define os objectivos substantivos — manutenção da paz, fomento da cooperação internacional — ao passo que o segundo enuncia os deveres de conduta dos Estados — apoio à política externa da União num espírito de lealdade e de solidariedade mútua, actuação de forma concertada —, com referência ao papel do Conselho como guardião dos princípios enumerados. Apesar de a ampliação da lista de objectivos haver sido discutida nos trabalhos preparatórios e ao longo da Conferência, acabou por manter-se quase idêntica. Faz todo o sentido que assim seja; estão em causa objectivos essenciais, necessariamente genéricos porque constantes. Pense-se, por exemplo, na menção — que permanece — aos «Princípios da Carta das Nações Unidas». A inscrição de objectivos específicos, além de dificilmente poder reunir consenso, seria desaconselhada. Cabe ao Conselho Europeu adoptar as orientações gerais a partir das quais se estrutura a acção da União. Corresponde-lhe, por exemplo, decidir se a Rússia ou o Mediterrâneo — para citar casos objecto de particular

atenção da UE - deverão ser alvo de acções ou medidas concretas por implicarem «interesses fundamentais» ou o «reforço da segurança da União sob todas as formas», que são objectivos genéricos recolhidos neste artigo. A mais visível das acções comuns já adoptadas, a Pacto de Estabilidade - dirigida aos Estados da Europa Central e de Leste, visando instituir uma diplomacia preventiva — constitui, de resto, um caso de tradução prática daqueles objectivos genéricos.

Devem, todavia, registar-se pequenas alterações no texto, obviamente não inocentes. No n.º 1, onde se lia «A União e os seus Estados-membros definirão e executarão uma política externa e de segurança (...)» é suprimida a referência aos Estados-membros; o mesmo acontece noutro parágrafo. Fortalece-se, assim, o conceito de União como um conjunto solidário, permitindo, no n.º 2, enumerar os deveres dos Estados que a compõem. É uma divisão que resolve bem a inevitável disjuntiva União/Estados-membros.

Cabe ainda realçar que, no terceiro parágrafo do n.º 1, quando é referido o objectivo da manutenção da paz e o reforço da segurança internacional de acordo com os objectivos da Carta de Paris, se acrescentou a frase. «incluindo os respeitantes às fronteiras externas», alteração esta que se conjuga com outra introduzida num parágrafo anterior, mencionando a salvaguarda da «integridade» da União. Trata-se de subtis alterações que não deixam de pressupor um objectivo pelo menos delicado, uma vez que a União não dispõe de uma política de defesa comum na plena acepção do termo, nem tem a vocação de ser uma organização de segurança colectiva, e, por isso, no novo Artigo 17, se fala ainda na definição de uma política de defesa — embora já não «a prazo», mas «gradual». Na presente fase do desenvolvimento da União Europeia, a introdução destas alterações parece pois prematura.

Interessará aqui lembrar o que dizia numa recente entrevista o ministro dos Negócios Estrangeiros francês, Hubert Védrine: «(...) le traité de Rome comportait beaucoup de dispositions auxquelles il a fallu des années d'efforts pour donner réalité»<sup>4</sup>. Na verdade, a simples inscrição no Tratado de objectivos como os antes referidos, não respondendo embora a realidade europeia actual, não deixa de traduzir um sinal da vontade dos Estados-membros — mesmo se projectada num devir — que é passível de ser invocado. E daí que os menos satisfeitos com esta revisão não tenham tantas razões para isso e os que intimamente se congratularam, por a considerarem pouco audaciosa, devam afinal preocupar-se.

### **Instrumentos**

O novo Artigo 12 constitui outro exemplo da melhor sistematização estrutural do Título V. Vai recuperar parte do n.º 3 do antigo Artigo J.1, enunciando os instrumentos ao dispor da PESC, seguindo uma ordenação hierárquica; a saber, orientações gerais e estratégias comuns (que são uma nova figura), acções comuns, posições comuns, reforço da cooperação sistemática.

### ***Orientações gerais e estratégias comuns***

O n.º 1 do Artigo 13 dispõe que «O Conselho Europeu definirá os princípios e as orientações gerais da Política Externa e de Segurança Comum, *incluindo em matérias com implicações no domínio da defesa*». Importa salientar que, excluindo as tarefas ditas de Petersberg, que não são, em rigor, de defesa mas de segurança, é difícil conceber, no estado actual do desenvolvimento da União Europeia, a que matérias poderá referir-se o novo enunciado que se assinalou em itálico.

O n.º 2 do mesmo artigo contempla as estratégias comuns, antes inexistentes, com a seguinte formulação: «O Conselho Europeu decidirá sobre as estratégias comuns a executar pela União nos domínios em que os Estados-membros tenham importantes interesses em comum (...). As estratégias comuns especificarão os respectivos objectivos e duração, bem como os meios a facultar pela União e pelos Estados-membros».

Trata-se, como se vê, de um instrumento com contornos precisos e uma componente operacional — ao contrário das orientações gerais — cuja decisão é, como no caso destas, tomada em sede de Conselho Europeu, por consenso. Quer isto dizer que, apesar da flexibilidade introduzida na adopção de acções e posições comuns — como adiante se verá —, se preserva o princípio da unanimidade para este tipo de decisões, o que não deixa de ser coerente com a natureza intergovernamental da PESC. A identificação de *importantes interesses em comum* dependerá, assim, da vontade consensual de todos os Estados, ou não o seria. Mas incumbe ao Conselho um importante papel dinamizador, uma vez que tem a capacidade de recomendar a adopção de estratégias comuns (n.º 3, 2.º parágrafo).

### ***Acções comuns***

O Artigo 14, que diz respeito às acções comuns, apresenta igualmente melhorias formais e vê suprimida qualquer referência ao procedimento de decisão — agora abordado num artigo específico — Artigo 23. É-lhe introduzido um novo parágrafo parágrafo n.º 4 — dispondo que «O Conselho pode solicitar à Comissão que lhe apresente propostas adequadas em matéria de Política Externa e de Segurança Comum para assegurar a execução de uma acção comum». Preserva-se, assim, o papel central do Conselho na condução e execução da PESC, sublinhando a vantagem de manter a Comissão associada aos trabalhos no âmbito do II Pilar, nomeadamente no plano da execução das políticas nele decididas.

### ***Posições comuns***

As posições comuns, antes diluídas no n.º 2 do Artigo J.2, são agora recolhidas num artigo próprio - Artigo 15 que, pela primeira vez, as explica nos seguintes termos: «definirão a abordagem global de uma questão específica de natureza geográfica ou temática pela União». Embora não tenham surgido, na prática, dificuldades de maior na escolha

dos instrumentos ao dispor da *PESC*, a verdade é que as posições comuns não eram expressamente definidas.

Por seu lado, a obrigação de informação e concertação entre os Estados-membros, antes referida no n. 2 do Artigo J.2, passa a ser enunciada separadamente no novo Artigo 16, sem sofrer alterações.

### **Segurança e defesa**

A par do Artigo 13, introduzindo novas disposições que passam a reger o processo decisório, o Artigo 17 — que revê significativamente o artigo J.4, relativo às matérias de segurança e defesa — é seguramente o que maiores alterações comporta. Seria inevitável que assim fosse. Ao longo dos últimos anos, a reflexão sobre estas questões vinha sendo amplamente discutida e aprofundada quer na União Europeia, como na UEO e na Aliança Atlântica. A tão pretendida dimensão de segurança e defesa da Europa converteu-se, de certa forma, em pedra de toque da sua própria capacidade de evoluir, respondendo ao novo contexto que a desconstrução do sistema bipolar lhe impôs, gerando também novos riscos e transformando-lhes a natureza. O Tratado de Maastricht significara já um passo em frente mínimo mas fundamental, ao estatuir, no n.º 1 do Artigo J.4, que a UEO é «parte integrante do desenvolvimento da União Europeia». A assunção de um tal princípio supunha que todas as evoluções importantes da União Europeia teriam de ser acompanhadas de progressos na União da Europa Ocidental, sob pena de se pôr em causa a credibilidade do próprio Tratado.

A questão de fundo para a qual a *CIG* se via obrigada a encontrar uma resposta dizia respeito às ligações UE/UEO, tendo presente o quadro de relacionamento existente entre esta última e a Aliança Atlântica. Cedo começou a esboçar-se uma clara definição entre as missões ditas de Artigo 5 — referentes à defesa da integridade territorial dos Estados — e as relacionadas com a gestão de crises *out of area*, também designadas tarefas de Petersberg. As primeiras dificilmente poderiam ser assumidas pela UEO, dado não ser possível conceber, num futuro previsível, uma defesa europeia fora da NATO, dotada de real capacidade operacional, ainda que essa fosse a vontade comum dos Estados-membros, o que dista de acontecer. Assim sendo, apenas as missões de Petersberg poderiam, em rigor, ser levadas a cabo pela UEO, tanto mais que os Estados neutrais da UE aspiravam, por esta via, a desempenhar também eles um papel na emergente Identidade Europeia de Segurança e Defesa, chegando alguns a encarar uma revisão do seu próprio estatuto.

Os resultados da reunião do Conselho do Atlântico Norte, de Berlim, que teve lugar a 3 e 4 de Junho de 1996, consentiram, por outro lado, um avanço significativo na progressiva definição de uma Identidade Europeia de Segurança e Defesa no seio da NATO. Ao dotar de contornos mais precisos o conceito de *Combined Jointed Task Forces*, foi aberta, nomeadamente, a possibilidade de a UEO conduzir operações recorrendo a meios e capacidades da Aliança Atlântica, mesmo sem a participação

dos Estados Unidos. Possibilidade esta para cuja tradução prática resta, no entanto, todo um caminho por percorrer. No âmbito militar, tratar-se-á, fundamentalmente, de identificar elementos europeus que no interior da estrutura única da Aliança, de forma permanente e separável, passem a situar-se sob um duplo chapéu. Haverá ainda que definir a questão do controlo político das missões, o que se não prefigura como uma tarefa fácil, entre outras razões por ser consabida a tendência realista dos Estados Unidos para não assumirem nunca uma posição de alheamento puro, mesmo numa situação de não participação de forças norte-americanas.

Seja como for, chegou-se, em Amesterdão, a um compromisso que permitiu reformular o Artigo J.4. O Artigo 17, ainda não afirmando taxativamente que as tarefas de Petersberg equivalem a *todas* as implicações no domínio da defesa decorrentes de decisões da UE, deixa claro, todavia, que se esgotam nestas fundamentalmente, senão mesmo exclusivamente. São elas, com efeito, as únicas a ser especificadas, no n.º 2, que a seguir se cita.

«As questões a que se refere o presente artigo incluem 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».

Igualmente no segundo parágrafo do n.º 1 se refere que «A União da Europa Ocidental faz parte integrante do desenvolvimento da União, proporcionando à União o acesso a uma capacidade de defesa operacional, *nomeadamente no âmbito do n.º 2*» — que especifica as tarefas de Petersberg.

O terceiro parágrafo do n. 1 constitui, por seu lado, uma eloquente síntese dos distintos interesses que a política externa, da União tem de conciliar, no que respeita à sensível componente de segurança e defesa, «A política da União, na aceção da presente artigo, não afectará o carácter específico da política de segurança e de defesa de determinados Estados Membros, respeitará as obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte *para certos Estados-membros que vêem a sua política de defesa comum realizada no quadro da NATO* e será compatível com a política de segurança e de defesa comum adoptada nesse âmbito».

A diferente composição da UE, da UEO e da Aliança Atlântica<sup>5</sup> a necessidade de não prejudicar a coesão e o papel essencial desta última como organização de defesa colectiva na Europa, a insuficiente capacidade operacional da União da Europa Ocidental, as divergências de princípio entre os Estados foram factores, que contribuíram para o, desenho actual do Artigo 17. A única alteração introduzida no parágrafo acima citado expressa em itálico tal como a sua última frase, dizem bem da inequívoca vocação da NATO para as questões tipo Artigo 5. Persiste assim por resolver a paradoxo de a UEO conter um compromisso de defesa colectiva mais vinculante e exigente que o da própria NATO, não assumindo embora essa vocação.

Precisadas as competências da UEO no n.º 2 do Artigo 17 - que é afinal o

núcleo em torno do qual, se estrutura a renovação de que este é objecta - importará atentar nas consequências que daí derivam. De acordo com o n.º, 3, a «União solicitará à UEO que prepare e execute as decisões e acções da União; que tenham repercussões no domínio da defesa. E ainda estipulado que «a competência do Conselho Europeu pára definir orientações, nos termos do Artigo 13, aplicar-se-á, igualmente em relação à UEO no que respeita às questões relativamente às quais a União recorra à UEO». Verifica-se assim uma certa subordinação da UEO em relação UE pelo menos o, Tratado consente-o. Por outra parte, os Estados-membros da União que; não são membros plenos da UEO, nela possuindo estatuto de observadores<sup>6</sup>, podem participar em pé de igualdade com os restantes, nas decisões da União com implicações no domínio da defesa. (embora se suponha que estas serão as relacionadas com o n.º 2).

Paralelamente, no âmbito da UEO, relativamente às chamadas missões de Petersberg, «O Conselho, em acordo com as Instituições da UEO, adoptará as disposições práticas necessárias para permitir que *todos* os Estados-membros que contribuam para as missões em causa participem plenamente e em pé de igualdade no planeamento e na tomada de decisões (...)».

Ou seja, um conjunto de Estados que não assumem compromissos de defesa colectiva passa a ter uma palavra a dizer no processo decisório da UEO sempre que estejam em causa missões de Petersberg. Ver-se-á se estas alterações de fundo irão redundar num benefício objectivo para a União. Representam, em todo o caso, uma prova de solidariedade ou de compromisso — na versão mais desencantada — entre os Estados, acomodando os vários interesses existentes.

Importará ter-se presente que alguns dos Estados-membros da UE ou candidatos a uma futura adesão tendem a encarar a pertença à União como uma condição essencial para o reforço da sua segurança. Foi essa a percepção que sustentaram, por exemplo, os Estados bálticos na reunião do Conselho Nórdico, realizada em Helsínquia, em finais de Agosto de 1997. Dá-se assim a perversão de a União Europeia poder ser vista como uma garantia de segurança, muito embora não tendo a vocação de ser uma organização defensiva.

E presumível que uma hipotética agressão a um Estado-membro da União (ainda que não sendo este membro pleno da UEO ou da NATO) não deixaria de suscitar uma resposta desta, por óbvias razões de solidariedade e de segurança própria; acresce que a integridade da União é agora, como antes se assinalou, um dos objectivos inscritos no Tratado. Mas não deverá correr-se o risco de transformar, mesmo implicitamente, a União Europeia numa organização com vocação de segurança colectiva, que manifestamente não é. Seria, de resto, injusto não reconhecer que a Aliança Atlântica — durante o longo período em que a Guerra Fria impôs a sua lógica de tensão permanente — constituiu um insubstituível factor de estabilidade na Europa, que se repercutiu na própria solidez do projecto que a então chamada Comunidade Económica Europeia corporizou. Os tempos agora são outros, é certo. Mas as vontades não mudaram o suficiente para se admitir que, num futuro próximo imaginável, a UEO possa assumir-se

como uma organização de segurança colectiva.

Resta mencionar que, de acordo com o n.º 1 do Artigo 17, a *PESC* passa a incluir a definição «gradual» e não «a prazo», como antes vinha expresso, de uma política de defesa comum. Este exercício de definição poderá conduzir a uma defesa comum «se o Conselho Europeu assim o decidir»; formulação que substitui a fórmula mais vaga «no momento próprio». Não se adoptou pois um calendário preciso, por etapas, como alguns pretenderam<sup>7</sup>, mas ficou recolhido no texto um sinal de vontade que espelha, mais uma vez, um difícil consenso. Seja como for, é indiscutível que o gradualismo, princípio essencial na construção europeia, passa a estar inscrito de forma mais clara no Título V, no que à política de defesa se refere. Assim se justifica todo o novo parágrafo, eminentemente declarativo, que é dedicado à necessidade de a União estabelecer relações institucionais mais estreitas com a UEO «na perspectiva da eventualidade de integração da UEO na União»<sup>8</sup>.

A Declaração emitida pelo Conselho de Ministros da UEO, em 22 de Julho de 1997 e adoptada pela Conferência Intergovernamental consubstancia a leitura que esta organização faz das novas disposições introduzidas no TUE. A sua, parte mais relevante diz respeito às medidas práticas que deverão levar-se a cabo com vista ao acompanhamento efectivo da aplicação do Tratado de Amesterdão. Essas medidas têm vindo a ser discutidas no seio da UEO, durante a dinâmica Presidência da Alemanha, nomeadamente no exercício preparatório da Reunião Ministerial de Erfurt, realizada em Novembro de 1997. Caberá, destacar, entre outras, a harmonização das Presidências da UE e da UEO, bem como a definição dos mecanismos de consulta e de tomada de decisões. Paralelamente, no que diz respeito à cooperação com a NATO, essencial para o seu desenvolvimento operacional, a UEO tem vindo a estudar um quadro de relações susceptíveis de se traduzirem numa acrescida colaboração. Fica a certeza de que muito caminho resta ainda por percorrer na sofisticada teia de contactos institucionais e operacionais entre a UEO e as duas organizações empenhadas na definição da almejada Identidade Europeia de Segurança e Defesa. A maneira mais pragmática de arrear caminho no rumo certo consistirá em privilegiar modalidades simples e necessariamente moldáveis, tanto no plano da decisão como no da participação, que sejam capazes de corresponder às diferentes composições de cada organização.

### ***Representação externa/Alto Representante para a PESC***

O novo Artigo 18, substituindo o antigo, J.5, diz respeito à representação externa da União. Nele são introduzidas três inovações. A saber: a Presidência passa a ser «assistida pelo Secretário-Geral do Conselho, que exercerá as funções de Alto Representante, para a Política Externa e de Segurança Comum (n. 3); a «Troika» deixa de integrar a presidência anterior (n.º 4); «o Conselho pode nomear um representante especial a quem será conferido um mandato relativo a questões políticas

específicas» (n.º 5).

A primeira das alterações referidas é uma das competências do Alto Representante para a PESC, nova figura que; é criada pelo Artigo 151 revisto do TCE (agora 207), e que será «coadjuvado por um Secretário-Geral Adjunto, responsável pela gestão do Secretariado Geral». Passa assim a existir um cargo desempenhado por uma figura com suficiente disponibilidade para se ocupar da PESC, cujas atribuições são definidas no novo Artigo 26, nos seguintes termos:

«O Secretário-Geral do Conselho, Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum, assistirá o Conselho nas questões do âmbito da Política Externa e de Segurança Comum, contribuindo nomeadamente para a formulação, elaboração e execução das decisões políticas e, quando necessário, actuando em nome do Conselho a pedido da Presidência, conduzindo o diálogo político com terceiros».

No decurso do exercício de revisão do Título V, a ideia de se criar um Sr. PESC foi uma das propostas mais longamente discutidas, por insistência sobretudo da França, que a lançou, aspirando a fazer recair esta função numa personalidade política forte. As novas disposições, como se vê, não impedem que assim seja, mas não foram certamente cogitadas a pensar em personalidades eminentes, da estatura política de um Jacques Delors ou de um Felipe González. Tratar-se-á, assim, de uma figura sem poderes próprios, subsidiária e complementar relativamente à Presidência; solução acertada, por ser a única capaz de preservar o papel central desta no plano da concepção e execução da PESC, assim como na representação externa da União. A eficácia e utilidade objectiva do Alto Representante – a quem fica igualmente cometida a tarefa de coordenar a futura Unidade de Planeamento e de Alerta Precoce, prevista em declaração anexada à Acta Final – dependerá tanto dos méritos próprios de quem vier a assumir essas funções como da margem de manobra que lhe for dada pela Presidência.

Menos aceitável se afigura a exclusão da «Troika» da Presidência anterior, uma vez que, não sendo mecanicamente transferível para o Sr. PESC a experiência por ela acumulada, se traduz necessariamente numa perda escusada.

Parece também pouco justificado enunciar as competências da Comissão – instituição plenamente associada à representação da União e à execução das acções comuns – na primeira frase do n.º 4. Recorde-se que antes era mencionada no final do parágrafo, após ser referida a associação a tais tarefas da Presidência anterior e da seguinte. No plano prático, a ordem escolhida não é pertinente, mas não se trata, como é óbvio, de uma mudança inopinada.

No que diz respeito à possibilidade de o Conselho nomear um representante especial para questões específicas, deve dizer-se que tal não constitui novidade. Com efeito, esta foi uma solução já levada à prática por diversas vezes, com alguns resultados concretos e visíveis. Lembre-se as nomeações de Aldo Ajello para Representante Especial da

União nos Grandes Lagos e de Carlos Moratinos para o Médio Oriente. De certo modo, poderão também somar-se a esta lista Carl Bildt e actualmente Carlos Westendorp, nomeados, por proposta da União Europeia, Altos Representantes da Comunidade Internacional para a implementação do processo de paz na Bósnia, conforme previsto nos acordos de Dayton. O futuro dirá se o Alto Representante para a PESC tenderá a acaparar tais, funções ou se: esta nova via, que tem sido um dos bons exemplos das potencialidades da União em matéria de política externa será prosseguida e aprofundada.

### ***Processo decisório***

O Artigo 23, referente ao processo decisório, é sem dúvida um dos que comporta inovações mais salientes No decurso do período de reflexão sobre o exercício de, revisão. do Tratado e durante a Conferência Intergovernamental foi adquirindo especial vigor, porventura com base numa deficiente análise ou numa, concepção excessivamente voluntarista da PESC, a ideia de que, em parte, radicava na rigidez da tomada de decisões a alegada insuficiência das políticas seguidas no âmbito do II Pilar.

A «rodagem» de cerca de cinco anos de aplicação do Tratado de Maastricht demonstrou, todavia, haver da parte dos Estados uma: clara consciência da natureza intergovernamental da PESC, que, se traduziu, por exemplo; numa evidente parcimónia em recorrer sequer à possibilidade aberta pelo antigo n.º 2 do Artigo J.3 (ver nota 1) Tal não significa que prevaleceu uma atitude de inércia ou uma prática sistemática de bloqueio no II Pilar. Pelo contrário, a necessidade de se lograrem consensos constituiu um acicate para desenvolver uma cultura política muito própria, que é um dos ganhos a creditar à PESC, obrigando os parceiros a fazer valer a força dos argumentos, invocando, nos casos particularmente difíceis, princípios: comuns indeclináveis. Foi assim que Portugal obteve o compromisso de todos que, consentiu a adopção, em 25 de Junho de 1996, de uma posição comum sobre Timor-Leste

Poder-se-á, com, razão, sustentar que a capacidade de manobra dos Estados capazes de projectar uma política de poder não foi substituída por uma política pura de princípios Mas justo será reconhecer que, pelo menos no âmbito da PESC, os forçou a justificarem-se.

Uma decisão tomada por consenso tem, inegavelmente, uma maior e mais efectiva projecção política do que uma escolha efectuada por maioria, por confortável que esta seja. No âmbito da NATO, por exemplo, onde a maior parte das matérias se reveste de extrema sensibilidade, preserva-se a regra básica do consenso. Tal não significa, que todos os Estados pesam realmente o mesmo. Mas pelo menos no plano formal, está assegurada essa paridade. A flexibilização, agora introduzida, no procedimento de tomada de decisões no II Pilar resulta pois da assunção de que, em certas matérias, um parceiro ou mais podem não estar com os restantes numa decisão, não obstruindo embora a escolha da maioria.

O n.º 1 do Artigo 23 é a disposição geral que passa a reger todo o processo decisório, estabelecendo o princípio da abstenção construtiva, inclusive no domínio militar ou da defesa. Permanece, assim, a regra básica do consenso, temperada pela possibilidade de os Estados se absterem sem inviabilizarem, todavia, uma decisão. Mas, em derrogação desta disposição geral, e de acordo com o disposto no n.º 2, a votação por maioria qualificada estende-se à adopção das acções e posições comuns e a todas as decisões baseadas em estratégias comuns, bem assim como às decisões de execução das primeiras<sup>9</sup>. Os votos serão ponderados conforme o estipulado no Artigo 148 do TCE (na nova numeração 205). No tocante às questões de natureza processual, o n.º 3 estipula que «o Conselho delibera por maioria dos seus membros».

### ***Abstenção construtiva***

Nos casos em que é admitida a abstenção, os Estados poderão emitir uma declaração formal que os exime de aplicar a decisão em questão, mas não os isenta de reconhecer que esta vincula a União. Assim, apelando a «um espírito de solidariedade mútua», o n.º 1 dispõe que «esse Estado-membro deve abster-se de qualquer acção susceptível de colidir com a acção da União» ou de «a dificultar». Paralelamente, «os demais Estados-membros respeitarão a posição daquele».

Por outro lado, é imposto um limite para as abstenções acompanhadas de uma declaração formal, que equivale a um terço dos votos ponderados de acordo com o n.º 2 do Artigo 148 do TCE (agora 205). Se este limite for superado, a decisão não será adoptada.

Importará salientar que não foi previsto um limite se os Estados simplesmente se abstiverem, não emitindo qualquer declaração. Estamos, assim, perante um vazio susceptível de prejudicar a solidez das decisões tomadas, se houver um elevado número de abstenções, o que poderá ter efeitos certamente não desejados.

### ***Votação por maioria qualificada***

Nos casos antes aludidos em que se procede a votação por maioria qualificada, foi facultada, no n.º 2, a possibilidade de os Estados invocarem «importantes e expressas razões de política nacional», podendo bloquear uma decisão. Quando assim for, o «Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode solicitar que a questão seja submetida ao Conselho Europeu, a fim de ser tomada uma decisão por unanimidade».

Esta disposição equivale a uma regulamentação do direito dos Estados invocarem «razões importantes e expressas razões de interesse nacional» - ao cabo e ao resto uma formulação mais suave para designar a interesse vital. Talvez esta cláusula de salvaguarda tenha sido a solução possível para consentir a extensão do voto por maioria qualificada às decisões de adopção de acções e posições comuns. Mas deve lembrar-se

que a Comunidade Europeia, provou ter sabido viver durante três décadas com o chamado «compromisso do Luxemburgo», o que parece não haver sido levado em linha de conta, sobretudo tratando-se aqui de um pilar intergovernamental.

Valerá a pena acentuar-se que a igualdade soberana entre os Estados passou, doravante, em sede de Conselho de Ministros, a ser susceptível de se expressar em valores numéricos. Com efeito, operou-se uma transposição mecânica da ponderação prevista no Artigo 148 (agora 205) do TCE para o pilar intergovernamental - quer para o limite das abstenções acompanhadas de declaração formal, como para a votação por maioria qualificada. Significa isto que os Estados consentiram, pela primeira vez em decisões que não são de mera execução da PESC, reger-se por um procedimento decisório que era, até agora, específico do pilar comunitário. E certo que as decisões de princípio ou de origem - ou seja, as orientações gerais e as estratégias comuns -, com base nas quais se tomam as restantes, permanecem sob a responsabilidade directa do Conselho Europeu, que delibera por consenso. Mas não poderá negar-se que esta é uma alteração que trará significativas consequências, no âmbito de uma política até agora habituada a pautar-se pela regra da unanimidade. Também neste caso, só a experiência poderá esclarecer se esta foi uma escolha acertada.

### ***Personalidade jurídica***

O novo Artigo 24 consagra no Tratado a personalidade jurídica da União. Nele se estipula que o Conselho, «deliberando por unanimidade», poderá autorizar a Presidência, «eventualmente assistida pela Comissão», a «encetam negociações com vista «a celebrar um acordo com um ou mais Estados ou organizações internacionais em aplicação do presente Título» Os acordos serão celebrados pelo Conselho, decidindo por unanimidade, sob recomendação da Presidência, sendo que «nenhum acordo vinculará um Estado-membro cujo representante no Conselho declare que esse acordo deve obedecer às normas constitucionais do respectivo Estado». Se tal se verificar, «os restantes membros do Conselho podem decidir que o acordo lhes será provisoriamente aplicável». Embora não resultando evidente que a ausência de personalidade jurídica tenha impedido a União de actuar capazmente na cena internacional, certo é que o presente artigo lhe evita ter de recorrer a soluções *ad hoc*, não colidindo, nos moldes em que está redigido, com a natureza intergovernamental da PESC. Deve notar-se, todavia, que a mencionada *eventualidade* de a Presidência poder ser assistida pela Comissão apresenta, a um tempo, todas as vantagens e inconvenientes da ambiguidade que uma tal formulação consente. Saliente-se, ainda, que uma vez mais se reforça o papel da Comissão no II Pilar, não tanto pelas competências claramente expressas que lhe são cometidas, como pelo aumento das referências que lhe são feitas no articulado.

### **Comité Político**

A declaração anexada à Acta Final relativa ao Artigo 25 – que enuncia, sem alterações, as competências do Comité Político (COPO) – prevê a possibilidade de este órgão poder reunir «em qualquer momento, em caso de crise internacional ou de outros acontecimentos de carácter urgente, com a máxima brevidade, a nível de Directores Políticos ou dos seus substitutos».

Deve referir-se que tal não constituirá uma inovação. O Tratado era e é omissivo quanto à periodicidade das reuniões do COPO, que costumam ter lugar uma semana antes do Conselho «Assuntos Gerais» e à margem deste. Sempre que a Presidência o achou oportuno, o que aconteceu algumas vezes, foram convocadas reuniões extraordinárias do Comité Político.

Da presente declaração poderá assim depreender-se que algo mais é pedido a este órgão crucial para a formulação e acompanhamento das decisões, no âmbito do II Pilar, ao qual incumbe a responsabilidade de preparar o Conselho «Assuntos Gerais», em matérias atinentes à PESC. Na verdade, sempre que um tema candente reveste especial complexidade, é exigido ao Comité Político um considerável esforço para lograr uma discussão aprofundada e rigorosa, atendendo à agenda excessivamente vasta que habitualmente tem. A prática dirá se tenderá a reunir com maior frequência. Se assim for, reforçar-se-á, sem dúvida, a capacidade de a PESC gerir atempadamente situações de crise. Todavia, com vista a conseguir-se a eficácia desejada, será necessário que as estruturas dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros dos Quinze contemplem a figura de um autêntico Substituto do Director Político, que acompanhe directa e permanentemente a agenda da PESC.

### **Financiamento da PESC**

O Artigo 28, que substitui o Artigo J.11, traduz o amplo consenso a que se chegou em matéria de financiamento da PESC, dispondo, no seu n.º 3, que, também as despesas operacionais tal como já acontecia com as administrativas - passarão a ficar a cargo do orçamento das Comunidades Europeias, com excepção das que forem «decorrentes das operações que, tenham implicações no domínio militar ou da defesa nos casos em que, o Conselho, deliberando por unanimidade, decida em contrário».

Tratando-se de despesas resultantes de operações com implicações militares ou de defesa, os Estados que emitirem uma declaração formal - de acordo com a possibilidade prevista no n. 1 do Artigo. 23 - não serão obrigados a contribuir financeiramente. Ou seja, nestas, circunstâncias, a solidariedade não se expressa em termos financeiros, o que parece ser uma solução aceitável.

### ***Unidade de Planeamento de Política e de Alerta Precoce***

A criação de uma unidade ou célula de análise e de planeamento foi, desde cedo, uma das propostas que recolheu aceitação generalizada, divergindo apenas as posições a respeito das competências a atribuir-lhe e quanto à sua direcção e formato. Embora a ideia tenha sido algo sobrevalorizada, talvez por ser das poucas que granjeava consenso, deve dizer-se que poderá redundar num importante contributo para, melhorar a capacidade de a PESC acompanhar e analisar a situação internacional, bem assim como permitir-lhe uma acrescida eficácia em termos prospectivos.

A declaração anexada à Acta Final relativa à criação desta unidade preceitua que ficará situada no Secretariado Geral do Conselho e colocada «sob a responsabilidade do respectivo Secretário-Geral» que passa, como antes se viu, a acumular as funções de Alto Representante para a PESC. Mais se acrescenta, com acerto, que «será estabelecida uma cooperação adequada com a Comissão, destinada a garantir a plena coerência com a política económica externa e com a política de desenvolvimento da União».

Entre as tarefas cometidas à Unidade de Planeamento, para além do já mencionado acompanhamento e análise da situação internacional, é de destacar a identificação de «domínios sobre os quais a PESC poderá incidir no futuro»; a possibilidade de alertar sobre «potenciais crises políticas»; a elaboração a pedido do Conselho ou da Presidência ou por iniciativa própria de documentos que apresentem «opções fundamentadas de política a apresentar sob responsabilidade da Presidência, como contributo para a definição da política no âmbito do Conselho, que poderão conter análises, recomendações e estratégias para a PESC».

Quanto ao formato desta Unidade, ela deverá contar com «pessoal proveniente do Secretariado Geral; dos Estados-membros, da Comissão e da UEO».

Deve ainda notar-se que tanto os Estados-membros como a Comissão poderão apresentar «propostas relativas a trabalhos a empreender» e, outrossim, «colaborarão no processo de planeamento da política, prestando o maior número possível de informações pertinentes, incluindo informações confidenciais».

A futura Unidade encerra assim um conjunto precioso de potencialidades que, se bem aproveitadas, poderão concretizar-se num ganho considerável para a PESC. Trata-se, todavia, de um órgão subsidiário cuja efectividade objectiva em muito dependerá das capacidades e perfil do Secretário-Geral em exercício — uma vez que fica sob a sua alçada — e da importância que as capitais lhe concederem, tanto pelo estatuto e qualidades intrínsecas dos funcionários que designarem para a integrar e pelo interesse da informação que lhe facultarem, como pelo uso da faculdade que detêm de lhe apresentar propostas. Também a Comissão poderá dispor de um quadro adequado para assumir um papel

interventivo na PESC, pondo ao serviço desta célula todos os seus conhecimentos e experiência. Parece, igualmente, recomendável prever-se uma articulação efectiva da Unidade de Planeamento com o Comité Político, de forma a retirar o máximo proveito dos trabalhos por ela desenvolvidos.

De certa forma, a criação desta célula poderá considerar-se exemplar, na medida em que é instaurada uma estrutura plena de possibilidades, desde que se dê uma conjugação de esforços e vontades, não impondo um espartilho jurídico de difícil exequibilidade. Pelo muito que consente sem obrigar, será, certamente, um bom barómetro para calibrar a capacidade de evolução da PESC.

### «E la nave va»

O título da admirável fita de Fellini que dá nome a este derradeiro capítulo sintetiza bem o estado das coisas, no rescaldo, já quase letárgico, da Conferência Intergovernamental.

O jogo de equilíbrios, a argúcia negocial, o quadro global da negociação, o temor de ceder demais ditam uma lei objectiva. Por isso, o Tratado traduz sempre um compromisso mínimo. Mas os grandes projectos — e a Europa é inegavelmente um deles — não podem alimentar-se apenas de realidades. Aspiram, por isso, no presente, a um porvir que é sempre uma promessa de evolução, capaz de mobilizar e congregar as vontades dos cidadãos e dos Governos que deles emanam.

Neste sentido, têm um território possível de concretização, mas um tamanho que os transcende, seja qual for a amplitude dos progressos obtidos. A Europa não poderá renunciar nunca a atingir resultados e benefícios concretos mas sabe que, ao constituir-se como um grande projecto, se obrigou a evoluir gradualmente, a transformar-se e adaptar-se em função dos novos reptos que se lhe deparam, a ser cada vez mais exigente, alargando horizontes.

Os Estados têm um discurso político sobre a Europa que alberga uma ambiguidade de raiz. Essa ambiguidade deriva da obrigação de acomodar a crença nas vantagens de um projecto comum a todos com a defesa dos interesses próprios. Assim, nenhum Estado se aventura a invocar exclusivamente os seus interesses; tão-pouco se arroja a falar apenas em nome dos interesses europeus. Mas todos eles têm consciência de que, na sua génese, a Europa assenta na premissa essencial de que é do interesse de todos os Estados construir, em conjunto; um projecto comum participado, sólido e coerente.

A Política Externa e de Segurança Comum tem constituído, por razões óbvias, uma pedra de toque da vontade e da própria viabilidade de a Europa se afirmar como um bloco coeso e solidário, o que a torna mais exposta a juízos críticos, pelos limites que lhe estão subjacentes, ao tocar um reduto central da soberania estatal. Uma análise rigorosa da experiência acumulada desde Maastricht não poderá, no entanto, negar, em boa consciência, que a PESC trouxe à União Europeia uma acrescida

capacidade de agir como um todo, sempre que essa foi a vontade dos Estados, onde reside, em última análise, o seu limite<sup>10</sup>.

Como dizia, numa entrevista recente<sup>11</sup>, Miguel Ángel Moratinos – o diplomata espanhol que a UE escolheu para seu enviado especial no Médio Oriente –, «Estamos configurando mecanismos y formas de actuación, incorporando sensibilidades de los Quince para que todas las cuestiones sumen y no resten». Na verdade, esse é o caminho a seguir; aproveitar a diversidade de percepções existentes que não poderá, naturalmente, desaparecer e muito menos ser ignorada convertendo-a num elemento de força, em lugar de nela ver uma incontornável debilidade. E uma tarefa que apela ao esforço conjugado, à concertação, à solidariedade e ao respeito pelas posições dos outros. O ministro Jaime Gama afirmou com justeza, numa recente intervenção pública, que a solidariedade política entre os Quinze deveria ser a inspiração e não a consequência de quaisquer mecanismos institucionais. Com efeito, as disposições agora introduzidas no Tratado não servirão para aperfeiçoar a Política Externa e de Segurança Comum, se essa não for, no dia a dia, a vontade dos Estados. Daí que o exercício de revisão concluído em Amesterdão não deva ser encarado, em si mesmo, como portador de uma solução para o eficaz funcionamento da PESC. Poderá até ter trazido algumas dificuldades, aqui e além, como atrás procurou sugerir-se.

Acaso a revisão do Título V peque, de origem, por prematura, ao não consentir tempo suficiente para se experimentarem plenamente as virtualidades que encerrava o texto assinado em Maastricht. Mas também é certo que, no quadro de uma evolução geral – como se pretendia fosse a última Conferência Intergovernamental – não parecerá razoável iludir uma reflexão neste domínio e dela não retirar consequências, até porque o quadro da própria negociação não poderá deixar de ser global.

Para tornar a Política Externa e de Segurança Comum numa realidade credível e consistente há, como sempre, duas soluções: uma milagrosa – que seria uma não solução – e outra realista. Será seguramente esta última que os Estados irão escolher. Como quer que seja, e estando já lançadas as sementes para uma nova revisão – ninguém o duvida – «la nave va».

## NOTAS

---

<sup>1</sup> Tomás Mestre Vives, *La Política Internacional como Política de Poder*, Barcelona, Labor Universitaria, 1979, p. 207. O livro é uma interessante e quase delirante digressão pela teoria e pela prática das relações internacionais. Apesar de datado, continua a ser de útil e agradável leitura.

<sup>2</sup> Registe-se, por exemplo, que quase não foi utilizada a disposição contida no n.º 2 do Artigo J.3, permitindo adoptar por maioria qualificada as medidas de implementação de uma acção comum. Ao invés, foram introduzidas soluções práticas não carecendo de dignidade de Tratado, mas de extrema utilidade para o funcionamento e visibilidade da Política Externa e de Segurança Comum.

---

Mencione-se, por exemplo, a designação de enviados especiais da União para a região dos Grandes Lagos e para o Médio Oriente. A um nível menos visível, para efeitos externos, também a criação do Grupo de Conselheiros PESC se revelou funcionalmente importante para um melhor funcionamento dos trabalhos do Comité Político, cujo papel na preparação dos Conselhos de Ministros é fundamental.

<sup>3</sup> Esta avaliação não é corroborada pela experiência e parece ignorar a letra do Tratado. Com efeito, não houve casos expressivos de dificuldades levantadas pela Comissão relativamente à execução de uma decisão do Conselho. Por outro lado, como estipula o Artigo C do Tratado de Maastricht, «A União dispõe de um quadro institucional único, que assegura a coerência e a continuidade das acções empreendidas para atingir os seus objectivos, respeitando e desenvolvendo simultaneamente o acervo comunitário.

A União assegurará, em especial, a coerência do conjunto da sua acção externa no âmbito das políticas por si adoptadas em matéria de relações externas, de segurança, de economia e de desenvolvimento. Cabe ao Conselho e à Comissão a responsabilidade de assegurar essa coerência (...)».

<sup>4</sup> Nouvel *Observateur*, n.º 1707, 24 de Julho de 1997, pp. 28-30.

<sup>5</sup> São membros observadores da UEO a Dinamarca, a Áustria, a Irlanda, a Finlândia e a Suécia, sendo o primeiro dos Estados enunciados membro pleno da NATO.

<sup>6</sup> Ver nota 5.

<sup>7</sup> Tendo em linha de conta a necessidade *de se* estabelecerem relações institucionais mais estreitas entre a UE e a UEO – uma vez que esta pode proporcionar à União o acesso a «uma capacidade operacional», assim como preparar e executar as decisões e acções da União com repercussões no domínio da defesa – os Estados acordaram na redacção de um Protocolo relativo ao Artigo 17, fixando o prazo de um ano, a partir da entrada em vigor do Tratado, para se estabelecerem os mecanismos com vista à cooperação recíproca.

<sup>8</sup> É de notar a contenção extrema da formulação «na perspectiva da eventualidade».

<sup>9</sup> Deve sublinhar-se que o disposto neste número não se aplica às «decisões que tenham implicações no domínio militar ou da defesa».

<sup>10</sup> O artigo do embaixador António Monteiro, «A Política Externa e de Segurança Comum no Tratado de Maastricht: balanço e perspectivas», *Política Internacional*, vol. 1, n.º 13, Outono--Inverno de 1996, pp. 153-175, constitui uma útil descrição crítica do funcionamento da PESC e dá-nos uma pormenorizada análise dos resultados por ela obtidos. Merece uma atenta leitura.

<sup>11</sup> El País Semanal, n.º 1080, 8 de Agosto de 1997, pp. 32-38.