

# O TRATADO DE LISBOA E A SEGURANÇA EUROPEIA

Nuno Severiano Teixeira

A aprovação do Tratado de Lisboa constitui, sem dúvida, um momento central na história da construção europeia. Com a entrada em vigor do novo tratado, prevista para Janeiro de 2009, espera-se que a União Europeia (UE) passe a dispor dos instrumentos necessários para responder aos desafios que enfrenta, seja ao nível interno – através da melhoria da eficácia da estrutura institucional de uma Europa alargada a 27 estados-membros –, seja ao nível externo, através do fortalecimento dos mecanismos de acção externa comum da Europa num mundo globalizado.

O Tratado de Lisboa tem objectivos ambiciosos. De uma perspectiva geral, espera-se que consubstancie avanços significativos em três domínios. Em primeiro lugar, a racionalização da estrutura institucional, com maior eficácia e rapidez no processo de tomada de decisão. Em segundo lugar, o aumento da transparência e da legitimidade democrática, através do reforço do papel dos cidadãos e dos seus representantes. E, em terceiro lugar, um aprofundamento e fortalecimento dos mecanismos da acção externa da UE, nomeadamente em matéria de segurança e defesa.

A Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) tem sido, nos últimos anos, uma das áreas mais dinâmicas do processo de integração europeia. Lançada pela cimeira bilateral de Saint-Malo, entre a França e o Reino Unido, em 1998, e multilateralizada no quadro europeu com os conselhos europeus de Colónia e Helsínquia, em 1999, a PESD ficou formalmente consagrada no Tratado de Nice, em 2000. Nos últimos oito anos, a PESD deu passos concretos, prudentes e sólidos nos diversos planos – institucional, das capacidades, operacional e doutrinário. Foi, mesmo, além do que estava definido em Nice e foi-se concretizando, independentemente das vicissitudes e sem a aprovação do tratado constitucional.

No plano institucional, a UE dotou-se de uma estrutura capaz de responder a decisões com implicações militares. Lançou, no Conselho Europeu de Helsínquia (1999), o Comité Político e de Segurança, o Comité Militar e o Estado-Maior da UE, passando a dispor dos mecanismos necessários à decisão e direcção em matéria militar. A União precisa, agora, de aprofundar e reforçar as suas capacidades, de forma a responder com

eficácia às exigências do sistema internacional e às missões que o Conselho lhe decida atribuir.

No plano das capacidades, foi aprovado um documento orientador, designado «Objectivo Global 2010»<sup>1</sup>, que prevê a criação de uma capacidade de resposta rápida europeia capaz de intervir em missões militares de manutenção de paz, de imposição da paz e de gestão de crises. Nesta capacidade de resposta inclui-se a formação dos agrupamentos táticos (*battle groups*), cuja capacidade operacional plena foi declarada em Janeiro de 2007. Na sequência deste documento estratégico, foi aprovado durante a presidência portuguesa do Conselho da UE, no segundo semestre de 2007, o *Catálogo de Progressos*, em que se descreve o actual momento em matéria de capacidades militares e onde se identificam as principais prioridades e lacunas estratégicas até 2010: transporte estratégico, *force protection*, e *intelligence*.

No plano operacional, a UE está no terreno a realizar missões, seja em coordenação com a NATO, ao abrigo dos Acordos de «Berlin Plus», seja de forma autónoma, como demonstram as operações na Bósnia-Herzegovina, na República Democrática do Congo e, mais recentemente, no Chade e na República Centro-Africana.

Finalmente, no plano conceptual, foi apresentada, em 2003, a Estratégia de Segurança Europeia<sup>2</sup> que identifica, com precisão e rigor, as principais ameaças à segurança comum. Este foi um documento inédito na construção europeia, já que definiu, pela primeira vez, um conceito estratégico e uma visão europeia sobre a acção externa. Cinco anos após a sua aprovação, e à luz do actual contexto internacional e dos novos desafios que se colocam à União, será necessário rever este documento e adaptá-lo aos objectivos e às ambições da UE para a próxima década<sup>3</sup>.

### **NOVOS DESAFIOS, UMA ESTRATÉGIA RENOVADA**

Com base no actual contexto internacional e nas alterações e instrumentos fornecidos pelo Tratado de Lisboa, será necessário promover as indispensáveis adaptações à Estratégia de Segurança Europeia. E isto poderá ocorrer a três níveis.

Em primeiro lugar, para além da definição das ameaças consagradas na actual Estratégia de Segurança Europeia (ESE) – o terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça (ADM), os conflitos regionais, os estados-falhados e o crime organizado transnacional – será necessário analisar a forma como estas ameaças se inter-relacionam e como a UE lhes poderá responder de forma eficaz. Para que esta resposta se verifique, será fundamental promover uma acção coordenada entre os três pilares das políticas europeias, para que a visão consagrada na ESE tenha um reflexo prático através da criação de políticas e mecanismos de acção global e integrada. Porque a resposta às novas ameaças e riscos que se colocam à segurança europeia só pode surgir através de uma coordenação interpilar e da utilização conjunta e complementar dos diversos instrumentos e capacidades que compõem os pilares das políticas europeias: do instrumento militar à ajuda ao desenvolvimento.

Em segundo lugar, é necessário incluir na ESE novos desafios, novos riscos e ameaças tendo em conta o actual contexto internacional, mas também a afirmação da União como actor global, que partilha as responsabilidades da segurança internacional. Para tal, é fundamental que as relações entre a Aliança Atlântica e a UE se consolidem de forma a garantir a coesão da comunidade transatlântica de defesa. A União também não deverá excluir desta visão estratégica a importância da sua relação com a Rússia, bem como com as novas potências emergentes, como a China, a Índia e o Brasil.

Na base desta estratégia está um conceito de segurança que não se circunscreve à segurança do Estado e ao uso da força. Trata-se de um conceito de segurança alargado, que considera a segurança da pessoa e outras dimensões não militares da segurança: um conceito de segurança humana. É por isso importante consagrar na visão estratégica europeia não apenas a necessidade de garantir o fornecimento de necessidades básicas às populações, no plano da segurança energética ou da segurança alimentar, mas também os riscos de pandemias, das alterações climáticas e dos desastres naturais.

Em terceiro lugar, para tornar a ESE uma verdadeira doutrina estratégica falta que nela sejam definidas as regras e os quadros de intervenção militar, designadamente em teatros de risco.

O objectivo das alterações à ESE é dar à União uma visão abrangente e coerente, que lhe permita tornar-se um actor internacional com capacidade efectiva e um papel decisivo na promoção de segurança e estabilidade internacional. Para cumprir este objectivo, de reforço das capacidades europeias e de aumento da eficácia da sua acção externa, são fundamentais as inovações consagradas no Tratado de Lisboa.

O novo tratado introduz importantes inovações em matéria de política externa, de segurança e defesa<sup>4</sup>. São, por um lado, alterações gerais relativas à acção externa da União, do ponto de vista institucional e do processo decisório, e, por outro, alterações específicas no quadro da política de segurança e defesa.

No plano institucional, destacam-se cinco alterações fundamentais com implicações na acção externa da União.

Em primeiro lugar, o reconhecimento de personalidade jurídica internacional (artigo 47.º) à UE – e não apenas à Comunidade Europeia como acontecia até ao momento –, o que lhe confere capacidade de representação externa e de assinatura de tratados e acordos internacionais em nome da União, independentemente dos estados-membros.

Em segundo lugar, a criação do cargo de presidente do Conselho (artigo 15.º), que será eleito por maioria qualificada por um período de dois anos e meio e que, desta forma, procura responder à crítica de ausência de continuidade decorrente da existência de

O OBJECTIVO DAS ALTERAÇÕES À ESE É DAR À UNIÃO UMA VISÃO ABRANGENTE E COERENTE, QUE LHE PERMITA TORNAR-SE UM ACTOR INTERNACIONAL COM CAPACIDADE EFECTIVA E UM PAPEL DECISIVO NA PROMOÇÃO DE SEGURANÇA E ESTABILIDADE INTERNACIONAL.

presidências rotativas. Ao presidente do Conselho cabe, entre outras funções, a representação externa da União nas matérias do âmbito da política externa e de segurança comum, o que fará em concertação com o alto-representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.

Em terceiro lugar, precisamente, a criação do cargo de alto-representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (artigo 18.º). Este cargo resulta da concentração na mesma figura das funções até agora divididas entre o comissário para as Relações Externas e do alto-representante para a Política Europeia de Segurança Comum. O objectivo é o de aproximar o primeiro e segundo pilar, a Comissão e o Conselho, e dar maior consistência e maior coerência à acção externa da UE.

Em quarto lugar, a criação de um Serviço Europeu para a Acção Externa (artigo 27.º), que apoiará as acções do alto-representante, e que será composto por funcionárias do Conselho, da Comissão e dos serviços diplomáticos nacionais.

Finalmente, uma quinta alteração é a criação de mecanismos facilitadores do processo de tomada de decisão, designadamente o alargamento da votação por maioria qualificada (artigo 16.º) com excepção, obviamente, de todas as decisões que tenham implicações de natureza militar.

## **SEGURANÇA E DEFESA NA PRIMEIRA LINHA**

A Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) desenvolve-se no quadro da Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Por isso, estas alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa terão, necessariamente, reflexos em matéria de segurança e defesa. Na verdade, o Tratado de Lisboa influencia a PESD de duas formas.

Por um lado, através das alterações no quadro institucional e, em particular, através da criação do cargo de alto-representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, o que deverá facilitar as relações entre o Conselho e a Comissão e garantir maior coordenação dos instrumentos divididos entre o primeiro e o segundo pilar, nomeadamente, a ajuda ao desenvolvimento e o instrumento militar. Isto poderá conferir maior eficácia da acção externa da União na gestão de crises, nas operações de

VÁRIOS ARTIGOS DO TRATADO TÊM O OBJECTIVO CONJUNTO DE FORTALECER O PAPEL DA EUROPA NO MUNDO, ATRAVÉS DE UM APROFUNDAMENTO DA PESC E DA SUA ÁREA SUBORDINADA, A PESD.

apoio à paz e de *state building* em que a articulação segurança/desenvolvimento é fundamental.

Por outro lado, vários artigos do tratado têm o objectivo conjunto de fortalecer o papel da Europa no mundo, através de um

aprofundamento da PESC e da sua área subordinada, a PESD. É no sentido do aprofundamento e reforço do papel da UE enquanto actor na segurança internacional que se desenvolvem alterações específicas em matéria de segurança e defesa.

A primeira dessas inovações é uma alteração semântica mas de profundo significado político. Trata-se da mudança de designação da Política Europeia de Segurança e Defesa

por Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Esta é a demonstração formal de que os estados-membros têm objectivos e interesses comuns em matéria de segurança e defesa e que consideram que devem desenvolvê-los em conjunto.

Em segundo lugar, o Tratado de Lisboa introduz duas importantes cláusulas de solidariedade em matéria de segurança e defesa: uma cláusula de defesa mútua (artigo 42.º, n. 7) idêntica à do artigo V do Tratado do Atlântico Norte, ou do artigo 5.º do Tratado de Bruxelas da UEO; e uma cláusula de solidariedade (artigo 222.º), válida em caso de catástrofes naturais ou provocadas pelo homem, bem como em caso de atentados terroristas. De acordo com estas duas cláusulas, os estados-membros comprometem-se com acções de assistência mútua aos seus pares nos cenários definidos, promovendo os princípios em que a União se baseia, de solidariedade entre os seus membros.

Em terceiro lugar, o Tratado de Lisboa alarga o leque de missões nas quais a União pode utilizar as suas capacidades civis e militares (artigo 43.º) – originariamente conhecidas como «missões Petersberg» –, enumerando, pela primeira vez, o tipo de missões que se inserem nesta categoria.

E finalmente, em termos de segurança e defesa, o Tratado de Lisboa introduz dois mecanismos importantes: o mecanismo de «cooperação reforçada» (título III do tratado sobre o funcionamento da UE) e o mecanismo de «cooperação estruturada permanente» (artigos 42.º, 46.º e protocolo relativo à cooperação estruturada permanente estabelecida no artigo 42.º do tratado da UE).

As cooperações reforçadas não são novas nem específicas para a segurança e defesa. Trata-se da extensão da aplicação do mecanismo estabelecido pelos tratados de Amsterdão e Nice para outras áreas e que prevê a criação de grupos de estados que queiram aprofundar a sua cooperação numa dada matéria, neste caso, às questões de segurança e defesa.

As cooperações estruturadas permanentes, pelo contrário, são novas e criadas, especificamente, para a política comum de segurança e defesa. Este mecanismo prevê a possibilidade de existir uma cooperação mais estreita entre os estados-membros que o desejem e tenham capacidade para realizar maiores esforços no domínio das capacidades militares.

É importante salientar, primeiro, que as cooperações estruturadas permanentes são, por definição e conforme consagrado no tratado, abertas e inclusivas. Significa isto que todos os estados-membros que o desejem e preencham os critérios definidos podem participar neste mecanismo de cooperação. Segundo, as cooperações estruturadas permanentes não respeitam a operações, respeitam sim à criação de capacidades militares. Não incluem qualquer compromisso para disponibilização de tropas ou mecanismos de defesa mútua, mas consistem num mecanismo de cooperação flexível mas permanente, que visa desenvolver as capacidades de defesa europeia face a uma nova fase de desenvolvimento da política comum de segurança e defesa.

As cooperações estruturadas permanentes têm quatro objectivos essenciais. Em primeiro lugar, que os estados-membros colaborem no sentido de alcançar os objectivos definidos em matéria de despesas de investimento com equipamentos de defesa. Em segundo lugar, que aproximem os instrumentos de defesa, harmonizando e identificando as necessidades militares, especializando-se e colocando em comum os meios e capacidades de defesa, promovendo uma nova cultura de partilha estratégica, por oposição à cultura de autonomia nacional. Em terceiro lugar, que os estados-membros reforcem a disponibilidade, a interoperabilidade, a flexibilidade e a capacidade de colocação de forças no terreno. E, em quarto lugar, que possam colmatar as lacunas de capacidades, já identificadas pela União.

As cooperações estruturadas permanentes são, por isso, um dos quadros mais inovadores, mas também mais exigentes, e um dos maiores desafios criados pelo Tratado de Lisboa.

O desenvolvimento deste mecanismo poderá ter duas interpretações. Por um lado, os críticos consideram que as cooperações estruturadas permanentes apenas criam a oportunidade para os estados-membros mais capacitados aprofundarem a sua cooperação, deixando os restantes à margem, criando, assim, uma Europa a duas velocidades em matéria de política de defesa. Por outro, os que defendem que o mecanismo das cooperações estruturadas permanentes poderá impulsionar o desenvolvimento das capacidades de defesa de todos os estados-membros, grandes ou pequenos. A condição é que demonstrem vontade e capacidade. Para contribuir, de forma empenhada e decisiva, para a defesa e a segurança comum, nomeadamente no quadro das missões militares internacionais e para cumprir os critérios definidos.

De facto, este mecanismo promove um aumento da responsabilidade dos estados e um aumento da exigência e da clarificação da vontade política daqueles que, verdadeiramente, pretendem construir uma Europa da defesa.

### **PORTUGAL NO «NÚCLEO DURO»**

Portugal esteve presente, desde a primeira hora, na formulação da PESC e da PESD. Participou em todas as missões militares da UE e esteve presente, desde o início, em todos os passos de desenvolvimento das capacidades militares da UE.

Foi assim no passado e assim será no futuro. Nesta nova fase de aprofundamento da cooperação em matéria de defesa europeia deverá sê-lo, por maioria de razão. Porque este é um interesse nacional que coincide com o interesse europeu.

Portugal deve fazer todos os esforços indispensáveis para assegurar a sua participação plena, desde a primeira hora, numa cooperação estruturada permanente que venha a concretizar-se e garantir o seu lugar no «núcleo duro» da defesa europeia.

Estes desenvolvimentos far-se-ão, certamente, em coordenação e complementaridade com o papel central que a Aliança Atlântica ocupa na defesa da Europa Ocidental. Porque o papel da defesa europeia no sistema de segurança ocidental, e mesmo inter-

nacional, não é de rivalidade nem de subsidiariedade com a NATO. É sim de complementaridade. É este o espírito em que se baseiam os Acordos de «Berlin Plus» – que estão na base da parceria estratégica entre a UE e a NATO – e deve ser este o espírito que norteia os estados-membros da União e da Aliança Atlântica.

O Tratado de Lisboa oferece novas oportunidades à UE, e aos seus estados-membros, no campo da segurança e defesa. Mas coloca, também, grandes desafios. A PESC e a PCSD – ou seja, as questões de segurança e defesa – tornaram-se uma das principais prioridades da UE. E Portugal tem de estar na primeira linha, em todas as dimensões.

Portugal tem um currículo excepcional nas missões militares internacionais, tem uma diplomacia e umas Forças Armadas de reconhecida qualidade que garantem, à partida, o seu acesso ao «núcleo duro» da PCSD. Mas, para tal, é necessário que exista um apoio correspondente por parte do Estado e das principais forças políticas com representação parlamentar e da opinião pública que o permita concretizar. Portugal tem, nesta matéria, um capital de competitividade que não pode nem deve desperdiçar.

Mas para estar na primeira linha da integração europeia será necessário desenvolver todos os esforços e corresponder, também, aos outros critérios que serão definidos. Primeiro, a despesa de investimento na defesa. É preciso reconhecer que, uma vez terminado o período de contenção orçamental, será necessário que Portugal caminhe no sentido da aproximação do orçamento de Defesa aos valores praticados nos estados parceiros e aliados da UE. Para que possa manter o nível de participação, com as necessárias condições e equipamentos ao desempenho das missões de paz, cada vez mais exigentes.

Este não é um esforço apenas de Portugal. É um esforço europeu. É necessário que as opiniões públicas dos países europeus compreendam a importância das questões de segurança e defesa, não só para a presença internacional da União mas também para o próprio processo de construção europeia.

Segundo, as capacidades militares. Uma Europa de defesa é também uma Europa de capacidades, uma Europa capaz de dispor dos recursos, dos equipamentos e das tecnologias necessários à prossecução das missões que pretende cumprir.

O desenvolvimento de cooperações estruturadas permanentes pode representar um importante factor de promoção do desenvolvimento das indústrias de defesa. No caso de Portugal, pode significar o início de um novo ciclo de desenvolvimento das empresas do sector da defesa, nomeadamente ao nível tecnológico, através de parcerias entre o sector público e o sector privado, constituindo *players* nacionais com dimensão para concorrer no mercado internacional.

PORTUGAL DEVE FAZER TODOS OS ESFORÇOS  
INDISPENSÁVEIS PARA ASSEGURAR A SUA  
PARTICIPAÇÃO PLENA, DESDE A PRIMEIRA HORA,  
NUMA COOPERAÇÃO ESTRUTURADA PERMANENTE  
QUE VENHA A CONCRETIZAR-SE E GARANTIR  
O SEU LUGAR NO «NÚCLEO DURO»  
DA DEFESA EUROPEIA.

Terceiro, há um caminho a percorrer na construção de uma cultura de partilha estratégica que permita a especialização dos estados-membros e a constituição de pools de equipamentos no plano europeu. Mas também este não é um caminho só para Portugal, é para toda a UE.

A defesa europeia pode e deve ser um catalisador indispensável da integração europeia. O futuro da Europa como actor internacional exige que a UE assuma as suas responsabilidades. Sem deixar de ser uma potência económica, sem deixar de ser uma potência civil, mas também não deixando de considerar a sua dimensão militar.

Depois da Europa económica, chegou o momento da Europa política. E assim como em Maastricht a moeda única esteve na linha da frente da construção europeia, com o Tratado de Lisboa a segurança e a defesa vão constituir-se como a nova linha da frente do processo de integração.

E tal como Portugal esteve na linha da frente da moeda única e integrou o núcleo duro da integração europeia, é do interesse nacional que esteja, agora, na linha da frente e integre o núcleo duro da segurança e defesa que se vier a formar.

Portugal saberá assumir a sua quota-parte de responsabilidade nesse desígnio nacional, que é também um desígnio europeu. **RJ**

## NOTAS

**1** O «Objectivo Global 2010» («Headline Goal 2010») foi aprovado pelo Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas a 17 de Maio de 2004 e subscrito pelo Conselho Europeu de 17-18 de Junho do mesmo ano. O texto encontra-se disponível em <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>

**2** A estratégia europeia em matéria de segurança, intitulada «Uma Europa Segura Num Mundo Melhor», foi aprovada pelo

Conselho Europeu de 12 de Dezembro de 2003. O texto encontra-se disponível em <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>.

**3** O Conselho Europeu, em Dezembro último, convidou o secretário-geral do Conselho e alto representante para a Política Externa, Javier Solana, para, em conjunto com a Comissão e com os estados-membros, analisar a implementação da estratégia e propor novos elementos para uma

melhor execução da mesma, que se prevê sejam aprovados em Dezembro de 2008.

**4** As versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do tratado sobre o funcionamento da União Europeia, como alterados pelo Tratado de Lisboa, encontram-se disponíveis em <http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/1D96311C-F90D-4E97-B355-DFE-A0DD1ABEA/0/TLconsolidado.pdf>