

# A singularidade da União Europeia

Coronel  
Nuno Miguel Pascoal Dias Pereira da Silva



## 1. Introdução

A União Europeia (UE) é um ator singular, com características peculiares, diferentes de qualquer outra organização ou instituição internacional, dado que se vai construindo, passo por passo, tendo iniciado o seu caminho após a II Guerra Mundial, com o fim de impedir que uma nova guerra viesse a eclodir no continente europeu.

A UE iniciou o caminho da sua integração com a constituição duma Comunidade Económica do Carvão e do Aço, matérias essenciais para o fabrico de armamento que assim eram postas em comum, passou pela constituição das comunidades, a Comunidade Económica Europeia, e, atualmente, após o Tratado de Maastricht, passou a ser uma união política, com a designação de União Europeia.

As razões que aduzimos parecem-nos ser relevantes para a escolha do tema, uma vez que a singularidade da UE deve ser estudada do ponto de vista das Relações Internacionais, bem como pela importância e papel que a UE desempenha no atual Sistema Internacional Multilateral, fruto da sua estratégia e de acordo com as normas expressas no Tratado de Lisboa.

Antes de iniciarmos este trabalho, declaro-me um europeísta convicto. Esta convicção profunda arreigou-se mais após ter trabalhado alguns anos na UE como especialista no Desenvolvimento de Capacidades Militares e por constatar *“in loco”* a necessidade de se desenvolverem novas Capacidades neste domínio na UE.

As novas Capacidades necessárias para fazer face às ameaças e riscos que se colocam à UE, e para que possa agir militarmente, quer na gestão de crises quer noutras missões operacionais, são cada vez mais tecnológicas e onerosas, e só serão viáveis de se concretizarem se forem financiadas com fundos comuns, ou desenvolvidas por vários

estados membros em cooperação, uma vez que nenhum estado membro de “*per si*” parece ter as capacidades necessárias para o fazer sozinho.

Para que o problema da necessidade de Capacidades Militares possa ser resolvido é necessário que, a montante, a UE desenvolva um trabalho normativo, assim como defina uma estratégia, temas que vão ser objeto deste trabalho que nos propomos realizar, como adiante referiremos.

Antes de nos referirmos à metodologia, gostaríamos de salientar que a tradução das citações introduzidas no trabalho são da responsabilidade do autor, e que não citámos na língua original por acharmos que um trabalho realizado em língua portuguesa, para uma Universidade em Portugal, deveria ser apresentado na língua materna.

Em termos metodológicos, vamos tratar este assunto em três planos.

No primeiro plano, ao nível da política do conhecimento, vamos tratar do Sistema Internacional (SI) e da forma como ele interage com a UE e vice-versa.

No segundo plano, ao nível da política do conhecimento e de ação, vamos referir-nos à Estratégia de Segurança Europeia (ESS) e ao Tratado de Lisboa (TL), que são dois documentos, simultaneamente, conceptuais e de ação, nomeadamente, por permitirem que, a partir deles, se estabeleçam políticas externas, na relação com o SI, e internas, na reestruturação das instituições europeias com influência nas políticas dos Estados Membros.

No terceiro plano, o de políticas de ação, vamos referir-nos às consequências das políticas traçadas nos dois planos “superiores”, ou seja, ao nível das consequências na tomada de ações externas e internas concretas na Sociedade Internacional, nas Instituições e nos Estados Membros.

Utilizar-se-á o método indutivo e dedutivo para chegar a conclusões e, vamos, simultaneamente, utilizar como fontes primárias a documentação oficial da UE e efetuar alguma pesquisa bibliográfica, selecionando alguns artigos em referência que considerámos os mais importantes, dentro duma vastíssima panóplia de livros e artigos que já se dedicaram a esta problemática, mas que não mencionamos por falta de tempo suficiente para o fazer.

Para além de fontes escritas, facilmente verificáveis, vamos utilizar ao longo deste trabalho alguns apontamentos de conferências públicas, do Curso de Defesa Nacional que frequentámos, no ano de 2013/14. Todas as conferências estão gravadas em registo vídeo, pelo que podem ser verificadas as fontes, estando algumas delas na plataforma “*moodle*” do Instituto de Defesa Nacional.

Iniciaremos este trabalho por uma breve caracterização do SI, para podermos daí inferir como a UE se posiciona na atualidade face ao multilateralismo.

O trabalho desenrolar-se-á de acordo com a cronologia dos acontecimentos, motivo pelo

qual nos referiremos, primeiro, à ESS e, posteriormente, ao TL. Os factos e acontecimentos a que nos reportamos iniciam-se com o estabelecimento da ESS, em 2003, até à entrada em vigor do TL, em 2010. Assim, tentaremos responder à questão central e suas derivadas: Poderemos considerar a UE um ator singular do SI?

- Hipótese 1

Atendendo a que o Mundo está em constante mudança e que o SI multilateral também, vamos analisar as principais características do SI para podermos verificar se a UE se tem conseguido afirmar efetivamente no plano multilateral, tal como parece pretender fazer.

Atendendo a que consideramos o SI em que se insere, a UE é um subsistema que tem capacidades de o influenciar e é por ele influenciado, ou seja, tem capacidades para influenciar a ONU e toda a panóplia de instituições do SI e ser por elas influenciada.

Pretendemos verificar se a UE se tem afirmado nas instituições multilaterais e se tem capacidades suficientes, ou não, para influenciar a mudança do SI, muito em especial a ONU.

- Pergunta derivada 1:

Será que a UE se tem conseguido afirmar em termos multilaterais?

- Hipótese 2

Atendendo a que o ESS de 2003, e posteriormente a avaliação feita por Javier Solana, em 2008, refere que a UE tem que se afirmar como um ator internacional, credível e capaz, também em termos de Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), vamos verificar se a UE já corresponde a esse desiderato.

Pergunta derivada 2:

Será que a ESS, documento político da UE, e o que nela está consignado, ao afirmar a UE como um ator internacional, credível e capaz em todas as dimensões, é já uma realidade?

- Hipótese 3

Atendendo a que a UE está em permanente construção e que os Tratados são os documentos fundamentais, os pilares dessa construção.

Pretendemos verificar se o TL que a reestruturou lhe deu identidade do ponto de vista jurídico e a dotou de novas instituições - como o Serviço Europeu de Ação Externa -, a capacitaram, ou não, para que possa desempenhar um papel de ator credível e capaz no SI.

Pretendemos também avaliar se o que está consignado no TL, em relação à PCSD, permitirá à UE assumir-se como um ator credível e capaz no SI?

Pretendemos no final do trabalho estar capacitados para concluir, responder à questão central, após termos analisado estes três pontos, em três capítulos perfeitamente individualizados ao longo de todo o trabalho.

Pergunta derivada 3:

Será que no TL as estruturas criadas a montante, e o expresso em relação à PCSD, já resolveram os problemas de representação da UE e já permitem que a PCSD se desenvolva, de forma a torná-la um ator capaz e credível no SI?

## ***2. A Caracterização do atual Sistema Internacional***

### **a. A Multipolaridade**

A estratégia norte americana, após a vitória que almejou na guerra fria e a tornou na única superpotência à escala mundial, é a de impedir que surja uma qualquer outra potência no mundo capaz de a desafiar, igualando-a ou superando-a. Neste sentido, os EUA vão adotando as suas políticas e as consequentes ações no tempo gerindo conflitos permanentemente, de forma a cumprirem esse objetivo estratégico.

Após 2001, de acordo com Langhove (Langhove, 2001, p. 9), há vários sinais de que o poder unipolar dos EUA está a caminhar para o fim, mais por causa da ascensão dos outros do que por causa do enfraquecimento dos EUA, o que faz com que a Multipolaridade seja atualmente a forma como se distribui o poder no mundo, por causa do impropriedade crescimento económico de vários países espalhados pelo mundo.

Por sua vez, a investigação levada a cabo por Hass (Hass, 2008, p. 44, citado por Langhove, 2010, p. 9) afirma que o mundo atual não é dominado por um, dois ou vários estados, mas sim por dezenas de atores que possuem e exercem vários tipos de poder, aquilo que designa por um mundo não polar.

Outros autores referem que a interpolaridade é a característica mais importante do mundo atual, devido sobretudo à interconetividade e interdependência estabelecida entre os diversos polos de poder, muito devido à globalização e ao estabelecimento de redes entre todos eles.

A globalização permite reduzir substancialmente custos e tempos de comunicação, em virtude da utilização massiva das redes de transportes e de telecomunicações, o que contribui para a eliminação de todo o tipo de barreiras entre os estados. O mundo passou a ser uma rede, uma “teia global”, facto que em muito contribuiu para o enfraquecimento das fronteiras e das economias nacionais.

Neste novo milénio e novo século, os EUA parecem estar a ficar “desgastados”, consequência das dificuldades que estão a sentir nas suas diversas intervenções externas, no entanto, a posição de Langhove (Langhove, 2001, p. 9), com a qual

concordamos, refere que os EUA continuam a deter predominantemente o poder à escala global, sendo que os outros estados, dos quais destacamos os BRICS<sup>[1]</sup>, são poderes regionais. No mesmo sentido, parece-nos que a UE poderá, na atualidade, ser encarada como um poder regional.

## **b. O Multilateralismo**

### 1) Contributo para uma definição de Multilateralismo

O liberalismo esteve na base da edificação da primeira instituição multilateral a nível global, a Sociedade das Nações, edificada tendo em vista promover a cooperação institucional entre as nações, para evitar que acontecimentos tão trágicos como a I Guerra Mundial viessem a ser jamais repetidos no mundo.

A instituição criada a seguir à II Guerra Mundial com o mesmo objetivo foi a ONU que, apesar de necessitar urgentemente de “reformas” para fazer face às atuais vicissitudes do mundo atual, continua a ser a organização política por “excelência”, onde se jogam multilateralmente os destinos do mundo.

A investigação levada a cabo por Ruggie (Ruggie, 1933, p. 11, citado por Langnhove, 2010, p. 13) definiu multilateralismo como uma forma institucional de coordenar as relações entre três ou mais estados na base de princípios gerais de conduta.

O multilateralismo é pois numa conceção liberal, uma forma de cooperação entre estados, institucionalizando a cooperação intergovernamental, substituindo a anarquia. O multilateralismo, na realidade, consiste num sem número de agências e instituições em que a ONU ocupa o lugar central, juntamente com as duas instituições saídas de Brentonwood, nomeadamente, o Banco Mundial e o FMI.

### 2) O Multilateralismo face aos novos conceitos de governança

A ONU, a organização multilateral por excelência criada após II Guerra Mundial, parece ter necessidade de se reformar para poder dar uma resposta cabal às exigências do mundo atual, uma vez que está organizada tendo por base unicamente os estados e por o seu Conselho de Segurança não refletir a correlação de forças atualmente existente entre os estados.

Atualmente, no SI existem novas organizações regionais de carácter político e de defesa, inúmeras organizações não-governamentais (ONG), e algumas empresas multinacionais e transnacionais, com poderes económicos e influência política global<sup>[2]</sup>.

De acordo com Couto<sup>[3]</sup>, o SI dever-se-ia passar a designar por mundial ao invés de internacional, pois essa designação, na sua origem, pressupunha que os estados eram os

únicos atores que dele faziam parte.

O *EU-Grasp Coordination Team* (EU-GRASP Coordination Team, 2014, p. 10) refere que, dado que os Estados não são atualmente os únicos atores do sistema internacional, as instituições multilaterais, como a ONU, precisam se adaptar a este facto, reinventando-se de acordo com esta nova realidade e que, assim como o mundo está em constante mudança, importa também que o conceito de governança, ou seja, o seu reflexo no sistema multilateral também mude. Neste sentido, numa eventual reforma da ONU, a Assembleia Geral poderá vir a admitir como membros outros atores internacionais, para além dos estados.

Montobbio (Montobbio, 2013, p. 1), por sua vez, questiona-se sobre se fará sentido continuar a manter o multilateralismo no mundo multipolar atual, atendendo a que este foi originalmente formulado como uma alternativa ao unilateralismo de uma hiperpotência global e como uma resposta à necessidade de combinar legalidade e legitimidade, com a eficiência da ação internacional, no âmbito coletivo. O autor afirma ainda que há casos de sucesso e de falhas no sistema multilateral.

Uma vez que afirmámos concordar com a posição expressa por Lagnhove (Lagnhove, 2010, p. 12), de que os EUA continuam a deter predominantemente o poder à escala global, ou seja, que o mundo não é multipolar, parece fazer sentido, ao invés do que afirma Montobbio, manter o multilateralismo como forma de governança, muito embora as instituições onde atualmente este se exerce, em especial a ONU, necessitem de se reformar, ou seja, que o atual conceito de governança deve mudar.

Para Montobbio (Montobbio, 2013, p. 1), a estrutura informal designada por G-20, surgida recentemente no SI, está a ganhar cada vez mais importância e relevância como fórum onde se exerce a governança global. Montobbio afirma que o G-20 surgiu como consequência da atual crise para fazer face a situações de emergência, que necessitavam de soluções de emergência. A UE, institucionalmente, está representada no G-20.

A UE, como união política, à semelhança do que fez no G-20, deverá estar representada formalmente em todos os novos “*fora*” que venham a aparecer, bem como nos já existentes, muito embora no Conselho de Segurança da ONU, órgão por excelência do multilateralismo, não o possa fazer, como veremos posteriormente.

### 3) A Regionalização - implicações na reforma do Sistema Internacional/ Reforma da ONU

A globalização está a contribuir para que os Estados se agreguem regionalmente. As regiões estão a ter cada vez maior protagonismo, antevendo-se que venham a desempenhar um papel cada vez mais relevante no SI, prospetando-se mesmo que uma eventual reforma do Conselho de Segurança da ONU venha a refletir esta nova realidade. Neste contexto, a UE deveria vir a ter um lugar permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Pre vemos, no entanto, que haja alguma dificuldade em que a UE venha a ter assento no Conselho de Segurança, uma vez que a Grã-Bretanha e a França estão atualmente representadas neste órgão e não pretendem abdicar dessa sua posição em favor da UE.

Carlos Gaspar<sup>[4]</sup>, sobre este assunto, afirma que a composição atual do Conselho de Segurança nunca se alterará e que qualquer tentativa nesse sentido será votada ao insucesso, por falta, quer de vontade política dos atuais membros permanentes do Conselho, que têm direito de veto, quer doutros Estados que, na atual composição do órgão, em que coexistem lugares permanentes e não permanentes, eventualmente e por eleição, o podem vir a integrar, ocupando um lugar não permanente, facto que lhes proporciona alguma visibilidade no SI, mesmo que efémera.

A deputada Mónica Ferro<sup>[5]</sup>, sobre o mesmo propósito, afirma que o Brasil, a Índia e a Alemanha, têm fortes probabilidades de serem os próximos candidatos a um assento permanente no Conselho de Segurança. Esta segunda hipótese excluiria, mais uma vez, o continente africano, não refletindo o atual contexto regional de integração, nem uma distribuição geográfica homogénea entre as diversas regiões geográficas em que se divide o Mundo.

Como vimos, em nenhuma das duas visões que apresentámos supra há referências ao facto de que a UE possa eventualmente vir a ter assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, pelo que antevemos muita dificuldade em almejar esse objetivo a curto/médio prazo.

#### 4) A UE como exemplo de Regionalização

Os Objetivos Primários dos Estados, são os de garantir a Segurança, a Prosperidade e o Bem-estar, por esta ordem (Couto, 1988, p. 23). Quando uma entidade como o estado não consegue atingir estes objetivos, no todo ou em parte, outra entidade ou organização terá de surgir para os garantir. Os estados estão, neste sentido, tendencialmente a integrar-se, voluntariamente, em espaços regionais mais amplos, em comunidades de segurança regional.

Montobbio (Montobbio, 2013, p. 20) afirma que a UE tem funcionado como o modelo de regionalização a seguir por outras regiões, muito em especial na sua vizinhança próxima, considerando que os alargamentos têm funcionado nesse âmbito como um dos seus instrumentos mais eficazes.

A tendência para a regionalização implicará que os estados se moldem a esta nova realidade, sendo na integração regional que os estados se irão conseguir afirmar, ganhando dimensão, num mundo globalizado. Estarão neste caso, para além da UE, o MERCOSUL<sup>[6]</sup> e a ASEAN<sup>[7]</sup>, que posteriormente lhe seguiram o exemplo.

A UE constitui um exemplo da segurança pela integração em espaços regionais, favorecendo a cooperação, pelo reforço do direito, e aumentando a coesão, sendo o seu

*“soft power”* a sua mais-valia.

#### 5) A parceria transatlântica

Para materializar a ideia da criação dum grande mercado, lançada pela Chanceler alemã, Angela Merkel, há cerca de seis anos, estão atualmente em curso as primeiras conversações entre a UE e os EUA.

Se as negociações tiverem algum sucesso, a relação transatlântica entre a UE e os EUA poderá avançar, no sentido de criar um novo espaço económico, um grande mercado transatlântico, capaz de resistir e fazer frente à pressão económica dos países emergentes, muito em especial a China, e salvaguardar os valores e princípios ocidentais comuns entre estes dois aliados. A UE e os EUA só resistirão à pressão proveniente dos mercados emergentes se criarem um grande mercado transatlântico.

Segundo Langhove (Langhove, 2010, p. 22), a UE, malgrado já tenha trilhado um importante caminho no sentido da sua integração, ainda não se consegue afirmar como uma ator credível e capaz no SI, nem em termos políticos, nem em termos económicos, nem de segurança e, mesmo que já estivesse completamente integrada, poderia não conseguir almejar esses intentos por falta de dimensão, afigurando-se nesse sentido importante manter e alargar os laços transatlânticos. Langhove (Langhove, 2010, p. 25) afirma ainda que, neste contexto, as relações transatlânticas ganham importância. Uma parceria forte entre a UE e os EUA pode fortalecer sua posição económica comum no sistema multipolar emergente. Caso a UE tenha aspirações em desempenhar um papel relevante na cena internacional, deverá ser capaz de desempenhar um papel central na transformação do atual sistema multilateral, a fim de salvaguardar a sua própria posição.

Em posição com a qual nos revemos, Langhove (Langhove, 2010, p. 25) afirma ainda que, ou a UE participa na formação da nova ordem internacional e se torna um de seus principais polos ou será relegada para a posição de mera espetadora nos assuntos globais.

#### 6) A interação entre a ONU e a UE

Malgrado todas as crises por que passou, e de toda a evolução do SI, a ONU é, e parece vir a ser, a organização por excelência do multilateralismo e é nela onde, atualmente, se exerce a governança mundial.

No que diz respeito às relações entre a ONU e a UE, a primeira afirma-se como o elemento central da proclamada “fé” multilateral, em que os diversos estados membros funcionam como um catalisador político em vários domínios da sua atuação, sendo que, noutros aspetos, mais práticos, estes contribuem com 38% para o seu orçamento regular a UE-25 paga cerca de 38% do orçamento regular da ONU, enquanto os EUA pagam 22%



e o Japão 19% (*UN Global Report 2003*, p. 11).

O citado relatório (p. 3) refere que ambas as organizações se estão reciprocamente influenciando e adaptando aos novos desafios do século XXI.

Do exposto, podemos deduzir que a ONU necessita muito da UE, e que a UE também necessita, e muito, da ONU, dado que, para a UE, a ONU é simultaneamente o maior parceiro e a maior e melhor arena para acolher uma melhor governança mundial.

Desde 2010, data da ratificação do TL, que a UE, como instituição, tem tido um papel mais ativo no estreitamento destas relações com a ONU, devido a ter sido resolvido o problema da sua representatividade, como veremos no capítulo 3.

## 7) A UE no Sistema Internacional

Langnhove (Langnhove, 2010, p. 9) afirma que, pretendendo a UE afirmar-se como um poder global, tem que se afirmar nos diversos teatros do multilateralismo, ou seja, partindo desta afirmação, com a qual pessoalmente concordamos, podemos inferir que, para a UE ter um papel relevante no SI tem que se afirmar como uma entidade capaz de trabalhar como um “par” nos diversos tabuleiros multilaterais<sup>[8]</sup>.

É nosso parecer que a UE necessita da condição supra referida para poder desempenhar um papel relevante a nível global, no entanto, sendo essa uma condição essencial não é suficiente, pois necessitará de outras condições e capacidades, nomeadamente, na área da segurança e defesa, como iremos verificar ao longo do próximo capítulo.

# ***3. A Estratégia de Segurança Europeia 2003 (European Security Strategy/ESS 2003) e a sua revisão de 2008***

## **a. A UE, em termos de Segurança e Defesa/ESS 2003**

O documento designado por *European Security Strategy* (ESS, EU Council, 2003, p. 1) refere que a UE, a vinte e cinco estados, com mais de 450 milhões de habitantes e uma produção que representa um quarto do produto nacional bruto (PNB) mundial, é forçosamente um ator global. E que, na última década, foram destacadas forças europeias para zonas tão longínquas como o Afeganistão, Timor Leste ou a República Democrática do Congo; e que a crescente convergência dos interesses europeus e o reforço da solidariedade mútua da UE fazem dela um ator mais credível e eficaz. A Europa deve estar pronta a assumir a sua parte de responsabilidade na segurança global e na criação de um mundo melhor.

Ainda de acordo com o ESS, UE Council, 2003 (p. 9), a nossa segurança e a nossa prosperidade dependem cada vez mais de um sistema multilateral efetivo. Estamos empenhados em defender e desenvolver o Direito Internacional. O enquadramento fundamental das relações internacionais é a Carta das Nações Unidas, e, na p.14, que uma UE ativa e capaz teria um forte impacto à escala mundial, contribuindo assim para um efetivo sistema multilateral conducente a um mundo mais justo, mais seguro e mais unido.

O documento que formula a estratégia de segurança europeia afirma, em síntese, que o caminho da UE se trilha através do multilateralismo efetivo, o qual se afirma no desenvolvimento de uma sociedade internacional mais forte, no bom funcionamento das instituições internacionais e numa ordem internacional baseada no direito, capaz de assegurar a paz e a segurança (EU Global - Europe 20, p. 22).

O papel desempenhado pela UE na promoção do multilateralismo efetivo nas relações externas é reconhecido pela ONU, em 2004, no seu relatório (UN 2004, p. 2), quando refere, em relação a este propósito, que a UE não se parece com nenhuma outra organização.

#### **b. A UE em termos de Segurança e Defesa/Revisão do ESS de 2008**

Em 2008, durante a presidência francesa da UE, foi apresentada, no seu programa, a vontade de elaborar um Conceito Estratégico para a União Europeia, ou no mínimo rever o existente. Esta proposta não mereceu o consenso dos estados-membros pelo que foi inviabilizada.

No entanto, no final desse mandato, em 2008, foi apresentado um relatório, elaborado pelo HR Javier Solana, referente aos desenvolvimentos tidos na Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), desde 2003 até à data de elaboração do documento (EU Council, 2008).

No relatório em causa (p. 1) consta que a UE continua a ser o maior doador para os países carenciados e que, na última década, efetuou cerca de vinte missões no exterior. Realça o facto de que todas as ações externas realizadas pela UE foram sempre conformes com os objetivos traçados pela ONU; que a UE e a OTAN devem aprofundar a sua parceria estratégica e que a UE fez grandes progressos, desde a implementação do ESS, mas que, no entanto, necessita de se tornar mais capaz, mais ativa e mais coerente (p. 2).

No mesmo documento, Javier Solana dá recomendações sobre o que é necessário ainda fazer em termos de missões civis e de operações militares para que a UE melhore a sua *performance*, concluindo com a confirmação da validade do ESS de 2003.

Dois anos após o relatório de avaliação de Solana, Langnhove (Langnhove, 2010, p. 5), afirma que, no antigo primeiro pilar do âmbito da Comissão Europeia, a UE sempre teve

aspirações e conseguiu afirmar-se como um ator global, em termos comerciais, económicos e sociais, sendo que nos outros, nomeadamente no referente à Política Europeia de Segurança Comum (PESC), não o conseguiu, por falta de vontade política e de capacidades e meios para cumprir esta aspiração, posição com a qual concordamos plenamente.

### **c. Contribuições para a elaboração de um novo Conceito Estratégico para a UE**

Para que a UE se possa afirmar como ator relevante no SI, em termos de Segurança e Defesa, é importante definir previamente, antes duma eventual revisão do ESS, as orientações políticas necessárias para se poderem determinar os meios necessários na concretização dessa estratégia, mormente em relação às regiões e aos cenários em que a UE possa vir a atuar<sup>[9]</sup>, bem como o tipo de missões que possa vir a desempenhar.

O relatório elaborado pelo Instituto de Estudos Estratégicos da UE aconselha que as áreas de interesse estratégico, onde eventualmente se podem vir a concretizar missões da UE, sejam as vizinhanças Leste e Sul, os países na vizinhança direta dos que nos são vizinhos, todo o Sahel (desde o Golfo da Guiné até à Somália e do Golfo Pérsico até à Ásia Central), as rotas de navegação críticas na zona do Indo-Pacífico (desde o Suez até Xangai) e o Grande Norte (ISS EU 2013, p. 17).

Simon (Simon, 2013, p. 7) concorda com a posição expressa pelo ISS em relação às áreas de interesse estratégico e explica as razões da escolha dessas áreas, afirmando que, se a UE não contar com a Ásia renuncia a uma fonte cada vez mais importante de alavancagem nas suas relações com Moscovo, e que o Médio Oriente é outro exemplo evidente da interdependência geográfica da política e da estratégia.

Como a maior parte dos recursos energéticos provenientes do Médio Oriente (petrolíferos) se podem desviar rapidamente da Europa para a Ásia, a sua dinâmica de segurança será cada vez mais influenciada pelos cálculos e atos das potências asiáticas. Neste sentido, algumas vezes em Washington já estão alertando sobre a importância da recém-descoberta do Médio Oriente, como um sub-teatro de seu chamado “pivot” para a Ásia.

No mesmo documento (p. 7), Simon refere que a ausência de “atritos” entre a Europa e os EUA, ou a China, principal poder da Ásia, significa que um aumento da presença europeia na região pode contribuir para desanuviar as tensões entre ambos e contribuir para a promoção de um ambiente estável na Ásia.

## ***4. O Tratado de Lisboa implicações na ação externa***

## **da UE**

### **a. A UE como entidade jurídica**

Com a assinatura e ratificação do TL, a UE passou a ser uma entidade jurídica, com todos os direitos e deveres inerentes a esta nova condição, tendo acabado oficialmente as comunidades e integrado as políticas dos três pilares, que deixaram de existir de forma independente.

O Centro de Estudos Europeus (*Center for European Studies*, 2011, p. 21), refere que a personalidade legal da UE, expressa no artigo 47º do TL, confere-lhe personalidade legal e que o artigo 1º refere a UE como sucessora das Comunidades Europeias substituindo-a, assumindo todos os direitos anteriormente contraídos por esta.

De acordo com Montobio (Montobio, 2013, p. 4), a UE, antes da entrada em vigor do TL, tinha dificuldades em ser reconhecida no SI, dado faltar-lhe o reconhecimento social e uma identidade internacional, facto que, a partir de agora, está colmatado, pelo que essa dificuldade, em princípio, já foi ultrapassada.

### **b. Instituição do cargo de HR para a PESC e de Vice-Presidente da Comissão**

O TL institui a figura de Alto Representante para a Política Externa da UE (HR), uma espécie de “Ministro dos Negócios Estrangeiros e da Defesa da UE”, que preside ao Conselho de Ministros de Relações Externas e da Defesa da UE, “fórum” onde se reúnem todos os Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa dos diversos estados-membros, cargo que ainda acumula com o de Vice-presidente da Comissão Europeia e com o de responsável pela pasta da PESC da Comissão.

O disposto no TL permite que haja uma maior coerência, melhorando a articulação entre a Comissão e o Conselho nos assuntos relacionados com a PESC e conseqüentemente com a PCSD, uma vez que o HR, o Vice-presidente da Comissão e o responsável da Comissão pela pasta da PESC são uma só pessoa.

### **c. A criação do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE)**

O TL criou o SEAE, com o objetivo de coordenar toda a política externa da UE, de assistir o Presidente do Conselho, bem como o Presidente e membros da Comissão que têm competências no âmbito das Relações Externas.

O SEAE é um serviço diretamente dependente do HR do Conselho, que agrega todas as anteriores direções gerais e serviços que se encontravam dispersos no Conselho, responsável pelos assuntos de Segurança e Defesa, tendo nele sido concentrada a capacidade de conduzir e planear missões civis; uma capacidade limitada de comandar e

controlar operações ao nível estratégico, presente no estado-maior da UE (EUMS)<sup>(10)</sup>; e uma capacidade de efetuar “*Early Warning*” no Centro de Situação (SITCEN).

Em suma, o SEAE agregou todos os serviços de política externa e de segurança e defesa que já existiam no Conselho, debaixo de uma só direção, tendo em vista conferir-lhes coerência.

#### **d. Contribuição do Tratado de Lisboa para a afirmação da UE no SI**

O TL contribuiu para a afirmação da UE no SI, devido essencialmente a ter conferido uma identidade jurídica à UE que ainda a não tinha, e de ter atribuído à figura do HR do Conselho para a PESC a liderança do SEAE e a vice-presidência da Comissão Europeia, em acumulação com a pasta dos Assuntos Exteriores, facto que constituiu uma oportunidade única para resolver a forma de representação da UE no SI em todos os fóruns multilaterais, passando a UE a poder falar a uma só voz.

Langnhove (Langnhove, 2010, p. 5), sobre este assunto, expressa uma posição, com a qual concordamos plenamente, de que, com o TL, a UE deu um passo importante no sentido de realizar as suas aspirações.

#### **e. Influência do Tratado de Lisboa na PCSD**

Após a análise que fizemos ao TL, vamos referir-nos brevemente às alterações que foram introduzidas no Tratado em termos de PCSD, nomeadamente: (1) mudança de designação de Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) para Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD); (2) abertura para que se possam desenvolver novas operações militares, que não só as missões designadas por “Petersberg”; (3) possibilidade de se efetuarem missões no âmbito da defesa coletiva, designadas por Cláusula de Assistência e Solidariedade; (4) estabelecimento de Cooperações Reforçadas e de Cooperações Estruturadas Permanentes.

A mudança da designação de PESD para PCSD parece-nos ser uma mera mudança semântica, muito embora o significante “comum” tenha um significado de comunhão ou partilha, sendo o anterior significante “Europeia” não menos forte, uma vez que o termo já era um sinónimo de coesão.

A possibilidade da UE efetuar missões que não de “Petersberg” abre caminho para que se possam desenvolver todo o tipo de operações. Simon (Simon, 2013, p. 7), sobre este assunto, afirma que os europeus têm de ter a capacidade de pensar globalmente para poderem ser considerados realmente um “poder”, tendo para isso de ser capazes de efetuar todo o tipo de missões militares e não só missões civis e de “*peace keeping*”, como até agora têm feito, e que a UE tem de ter capacidades para intervir globalmente, pois caso as não possua o seu poder fica muito residual.

A Cláusula de Solidariedade e Assistência é muito semelhante ao artigo V que estava consignado na UEO, nomeadamente, no referente à necessidade dos estados-membros prestarem auxílio e assistência mútua em caso de catástrofes naturais ou ataques terroristas.

A Cooperação Reforçada vem dar consistência legal ao desenvolvimento dos Agrupamentos de Batalha (*Battle Groups*), a qual já tinha sido iniciada por decisão do Conselho Europeu.

A Cooperação Estruturada Permanente vem, em nossa opinião, dar consistência legal no seio da UE às dezenas de Forças já existentes e desenvolvidas, por acordos bi e multilaterais, entre alguns estados-membros da UE, mas que se encontravam fora do enquadramento legal da UE, das quais são exemplo o EUROCORPO e a EUROMARFOR.

Sobre este assunto, no entanto, existem algumas vozes discordantes com a posição que expressámos, afirmando que a Cooperação Estruturada Permanente é uma forma de alguns estados-membros com maiores capacidades poderem tomar conta dos assuntos da PCSD, sem necessitarem dos outros, facto que afeta a coesão da UE.

A Cooperação Estruturada Permanente permitiu que se abrissem portas para que, legalmente, pudesse ser desenvolvido o conceito de *Pooling and Sharing*, iniciativa importante para que a UE desenvolva novos projetos de Capacidades Militares de uma forma cooperativa, os quais serão importantes para o futuro, preferencialmente através da Agência Europeia de Defesa.

O capítulo do TL dedicado à PCSD é omissivo no tocante ao contributo da UE para “a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional”. Esta especificação consta, como verificámos neste trabalho, do documento designado por Estratégia Europeia de Segura, ESS 2003.

A PCSD no Tratado de Lisboa constitui, *de per se*, um passo decisivo em direção à formação de um ator internacional, mais reforçado, coerente e efetivo, em que as vias abertas, relativamente aos pontos que realçámos, permitem explorar sinergias e estabelecer rumos comuns no domínio da política externa europeia, numa Europa que se quer afirmar como um ator que conta, à escala internacional, em todos os domínios, incluindo o da segurança.

## **5. Conclusões**

A UE está a afirmar-se como um parceiro estratégico da ONU, a organização por excelência onde se exerce o multilateralismo e, conseqüentemente, a governança mundial.

Não obstante, consideramos que, caso a UE se queira afirmar como um poder global tem que se afirmar nos diversos teatros do multilateralismo, e não só na ONU, facto que está

a concretizar, e que a Estratégia de Segurança Europeia e o Tratado de Lisboa lhe forneceram as ferramentas para o efeito.

A Estratégia de Segurança Europeia, datada de 2003, sintetiza o que referimos ao afirmar que o caminho da UE se trilha através do multilateralismo efetivo, que se assegura através do desenvolvimento de uma sociedade internacional mais forte, no bom funcionamento das instituições internacionais e numa ordem internacional baseada no direito, capaz de assegurar a Paz e a Segurança.

A revisão da Estratégia de Segurança Europeia, efetuada em 2008, por Javier Solana, afirma que, malgrado a UE tenha efetuado várias missões e operações no exterior do seu território, e que tenha efetuado grandes progressos, desde a implementação da sua estratégia, necessita ainda de se tornar mais capaz, mais ativa e mais coerente.

O Tratado de Lisboa contribuiu, no entanto, formalmente, para que a UE se possa vir a afirmar como um ator mais credível e capaz, devido ao facto de lhe ter conferido uma identidade jurídica, de ter atribuído à figura do Alto Representante do Conselho para a PESC a liderança do Serviço Europeu de Ação Externa e a Vice-presidência da Comissão Europeia, em acumulação com a pasta dos Assuntos Exteriores, resolvendo, assim, a forma de representação da UE no Sistema Internacional, em todos os fóruns multilaterais.

No Tratado de Lisboa, a PESC passou a PCSD, passando a integrar no próprio nome a palavra comum, o que, por si só, exprime a ideia de comunidade, e tem inscrita uma cláusula de solidariedade, bem como a possibilidade do estabelecimento de cooperações reforçadas e estruturadas permanentes entre os diversos estados membros.

A PCSD, conforme expresso no Tratado de Lisboa, é uma das vias mais promissoras para explorar sinergias e estabelecer rumos comuns no domínio da política externa europeia, numa Europa que se quer afirmar como um ator que conta à escala internacional, também em termos de segurança.

Podemos concluir que, com a Estratégia de Segurança Europeia de 2003 e o TL, novas portas se abriram no sentido de contribuir para tornar a UE mais credível, capaz e coerente na sua atuação no Sistema Internacional.

## ***Referências bibliográficas***

Centre for European Policy Studies (2011). Upgrading the EU's role as global actor, Egmont Institute, University of Leuven.

Couto, Cabral (1988), Elementos de Estratégia, apontamentos para um curso, Instituto de Altos Estudos Militares, volume 1.

EU-GRASP Coordination Team, (2014), The EU as a Global Regional Actor in security and

Peace, United Nations University UNU-CRIS, website: [www.eugrasp.eu](http://www.eugrasp.eu), consultado em 26 de novembro de 2014.

EU Council (2003), Uma Europa Segura num Mundo melhor, Estratégia Europeia em matéria de Segurança, Bruxelas, 12 de Dezembro de 2003. <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>, consultado em 24 de novembro de 2014.

EU Council (2008), Report of the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World'.

ISSUE (2013), Enabling the future: European military capabilities challenges and avenues 2013-2025, Report nº 16, May 2013.

Langnhove, Luik Van (2001), The EU as a global actor in a Multipolar World and Multilateral 2.0 Environment, Egmont Paper, march 2010.

Montobbio, Manuel (2013), Reflections on effective multilateralism and global governance as guiding concepts of the European Global Strategy, European Global Strategy Project EGS nº 1.

Simon, Luis (2013), No might, no right; Europeans re-discover military power, The Real Instituto El Cano, Project EGS, 19 march.

Site oficial do EEAS, European Security Strategy, <http://www.eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/european-security-strategy/>, consultado em 24 de novembro de 2013.

Tratado de Lisboa <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PT>, consultado em 24 de novembro 2013.

### **Conferências ao Curso de Auditores de Defesa Nacional 2013/14**

Couto, Abel (2013). Segurança e defesa - Problemas Conceptuais e teorias na atualidade", 13 de novembro de 2013.

Ferro, Mónica (2013). A Organização das Nações Unidas", 2 de dezembro de 2013.

Gaspar, Carlos (2013). Prospetivas de análise das relações Internacionais, 12 de novembro de 2013.



---

<sup>[1]</sup> – Acrónimo utilizado para referir as potências emergentes do Brasil, Rússia, Índia, China, e África do Sul.

<sup>[2]</sup> – As organizações regionais e as empresas multinacionais, por exemplo, são cada vez mais influentes no mundo atual, chegando, nalguns casos, a ser mais importantes e a ter maior protagonismo do que os próprios Estados.

<sup>[3]</sup> – Couto, Abel (2013), conferências em referência.

<sup>[4]</sup> – Gaspar, Carlos (2013), conferências em referência.

<sup>[5]</sup> – Ferro, Mónica (2013), conferências em referência.

<sup>[6]</sup> – Mercado Comum do Sul (em castelhano: *Mercado Común del Sur*), criado pelo Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, assinado pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

<sup>[7]</sup> – Associação das Nações do Sudoeste Asiático (em inglês: *Association of Southern Asian Nations*), instituída em 8 de agosto de 1967, através da Declaração de Banguecoque, pela Indonésia, Malásia, Filipinas, Singapura e Tailândia. Desde então, juntaram-se-lhes o Brunei, Myanmar, Camboja, Laos e Vietname.

<sup>[8]</sup> – Facto que era impossível acontecer antes de a UE ser uma entidade jurídica, o que só sucedeu após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa.

<sup>[9]</sup> – As regiões onde a PCSD se deve focar são aquelas onde os interesses vitais da UE estão em jogo, o que não significa que deixe de olhar para outras regiões.

<sup>[10]</sup> – Este assunto irá ser desenvolvido no próximo capítulo.