Do Tratado de Roma ao Tratado de Roma - Análise da PESC

Tenente-coronel
João Ricardo de Sousa Barbosa e Dias Costa

"...Vivemos tão tranquilamente em Paz nesta Europa durante os últimos cinquenta e oito anos que descuidamos a ideia de uma Europa da Segurança e da Defesa. Acordámos sobressaltados para essa realidade nas últimas semanas." 1

Introdução

Este artigo foi feito com base num trabalho apresentado durante o ano lectivo de 2003/2004 no âmbito da pós-graduação de "Estudos Europeus - Variante de Direito" da Faculdade e Direito da Universidade de Coimbra.

Quarenta e sete anos após a histórica assinatura do Tratado que criou a *Comunidade Económica Europeia*, Roma voltou ser novamente palco de outro grandioso passo para a União Europeia: a assinatura, em 29 de Outubro de 2004, do tratado que cria uma *Constituição para a Europa*.

Mas será que esta *Constituição Europeia* traz efectivamente algo de novo?
Na impossibilidade de responder a esta pergunta através de um breve artigo, optei por restringir-me apenas a uma área que penso ser do interesse de todos nós (militares) - A Política Externa e de Segurança Comum.

Assim, vamos analisar todos os tratados assinados até aos dias de hoje de forma a tentar vislumbrar a evolução da PESC tentando perceber quais podem ser os resultados práticos que advirão desta *Constituição*, não esquecendo porém, que para ela entrar em vigor ainda necessita de ser ratificada pelos agora 25 países da União Europeia.

Breve Enquadramento Institucional da PESC

1. A evolução da PESC

Findo o flagelo da II Guerra Mundial e face à ascensão do poderio Soviético2, aliado a uma profunda preocupação pelo risco de renascimento do poderio alemão3, vários tratados de cooperação, em áreas tão diversas como a política, a económica ou a militar, foram assinados entre os países europeus. Um deles foi o Tratado de Bruxelas, a 17 de Março de 1948, que criava *União Europeia Ocidental* (UEO)4, primeira manifestação europeia, do pós guerra 1939-45, que demonstrava a vontade inequívoca de construir uma defesa comum.

Mais tarde Jean Monnet, que tinha sido secretário-geral adjunto da Sociedade das Nações, apresenta um modelo para a criação de uma comunidade que tivesse o domínio sobre o carvão e o aço. Este modelo foi fortemente influenciado pela *declaração de Robert Schuman* (Ministro dos Negócios Estrangeiros francês), emitida em 9 de Maio de 1950, que defendia que ao retirar das nações europeias o controlo do carvão e do aço, matérias-primas essenciais na condução de conflitos armados, reduzia substancialmente a probabilidade da ocorrência dos mesmos na Europa.

Esta comunidade é então formada em 1951 com o nome de *Comunidade Europeia do Carvão e Aço* (CECA). Os vários elementos de índole supranacional que existiam na sua estrutura e no seu conteúdo, exponenciaram a vontade já existente de construir uma defesa comum, levando no ano seguinte à tentativa malograda de criação da *Comunidade Europeia de Defesa* (CED)5, bem como à proposta de criação de uma Comunidade Europeia, de índole política (que devia absorver a CECA e a CED), cujos objectivos extremamente ambiciosos incluíam, entre outros, a coordenação das políticas externas.
A CED visava a "reintegração" da Republica Federal Alemã no novo esforço defensivo europeu, tendo gerado uma forte divisão entre os Franceses, que levou a Assembleia Nacional Francesa a não ratificar este acordo6. Philippe Moreau Defarges escreveu a

este propósito: «...En France, le projet de CED déclenche un violent débat de principe. Pour les partisans de l'armée européenne, c'est l'occasion de créer l'irréversible, de mettre fin à l'antagonisme Franco-Allemand. Pour les opposants… la France, en abandonnant sa défense à une entité supranational, se trahirait...»7

Ainda que se não tenha conseguido formar esta Comunidade, prosseguiram os esforços no sentido de uma maior integração europeia, como demonstrou, em 1957, a criação da *Comunidade Económica Europeia* (CEE) e da *Comunidade Europeia de Energia Atómica* (CEEA).

De realçar o artigo 116º do Tratado de Roma que ao obrigar, no âmbito das organizações internacionais de caracter económico, os Estados-Membros a limitarem-se a uma acção comum em relação a questões que se revestissem de particular interesse para o mercado comum, garantiu por diversas vezes a base jurídica necessária à negociação, pela Comunidade, de acordos multilaterais mistos, possibilitando assim a concretização de acordos sobre matérias que extravasavam, à partida, a sua competência8. Para isso a Comissão submetia as suas propostas ao Conselho que deliberaria por maioria qualificada, sendo então conferido, para esse efeito, um mandato à Comissão.

Os anos seguintes à criação da CEE, trouxeram várias tentativas de coordenação das políticas externas nacionais dos estados membros, tal como demostra o processo que, em 1970, foi designado como *Cooperação Política Europeia,* mas foi preciso esperar pelo *Acto Único Europeu* (AUE), em 1986, para que fosse consignado pela primeira vez num tratado, a cooperação em matéria de Política Externa. Nas palavras do professor Miguel Gorjão-Henriques «…esta cooperação em matéria de política estrangeira assenta no estabelecimento de procedimentos de consulta e informação mútuas, na adopção de acções comuns e posições comuns e, por ultimo, na concertação de posições nos *fora* internacionais, tudo feito *a latere* das Comunidades…»9. Era assim aberta a porta à criação de uma união política, à "margem" das Comunidades Europeias.

E foi em 07 de Fevereiro de 1992, na cidade Holandesa de Maastricht, que se criou a União Europeia (UE), marcando assim, no quadro da integração europeia, ainda que com grande dificuldade ao nível da ratificação por parte dos estados membros, uma alteração radical e histórica, quer a nível político, quer institucional ou jurídico. O *Tratado da União Europeia* (TUE) vem assim criar uma estrutura paralela às comunidades, da qual interessa, no âmbito deste trabalho, referir a Política Externa e de Segurança Comum, enquanto domínio exclusivamente atribuído à União, cabendo as decisões, por norma, aos Estados-Membros e não às instituições comunitárias.

O TUE procurava, através da PESC, assegurar a coerência do conjunto da acção externa da União em vários domínios, como por exemplo nas áreas de «…relações externas, de segurança, de economia e de desenvolvimento…»10, que estão intrinsecamente ligadas. Pretendia-se atingir esta coerência na acção externa através da tomada de *posições comuns* e da execução de *acções comuns*11.

Ao nível da segurança o tratado de Maastricht determinava no nº1 do artigo J.412 que a

PESC abrangia «…todas as questões relativas à segurança da União Europeia…», prevendo mesmo que a definição *a prazo* 13 de uma política de defesa comum, apoiada na UEO para preparar e executar as decisões e acções da União nesta área14, pudesse conduzir no futuro a uma defesa comum.

Entre 1992 e 1997, a experiência revelou não se ter conseguido uma crescente e desejável acção comum por parte da União Europeia, nomeadamente em questões relacionadas com a PESC. Aliás, este facto foi logo visível uns meses após a assinatura do TUE, quando, face ao desmembramento da ex-Jugoslávia, a União demonstrou uma ausência de consenso e uma incapacidade para evitar a desastrosa e fratricida guerra que se lhe seguiu, nomeadamente na Bósnia e Herzegovina.

A dificuldade em tomar posições e acções comuns foi ainda mais evidenciada com o *Tratado de Amsterdão*, em 2 de Outubro 1997, ao ser introduzida a figura da *cooperação reforçada* 15, permitindo que a União Europeia se desenvolvesse de forma diversa. Naturalmente que a *cooperação reforçada* obedece a certos requisitos expressos nos actuais artigos 43 a 45 do tratado de Nice16, que não serão aqui desenvolvidos; no entanto é de referir que, apesar desta só ser aceite se a intenção for a de «…favorecer a realização dos objectivos da União…»17, e não obstante as vantagens que trouxe, a verdade é que ela não incentiva a procura de soluções que levem à tomada de posições ou de acções comuns por parte da mesma18.

Outra das alterações saídas deste tratado, era a vontade de fornecer uma capacidade militar à União, expressa de forma evidente ao referir que «…a União incentivará o estabelecimento de relações institucionais mais estreitas com a UEO, na perspectiva da eventualidade de integração da UEO na União,…». Determinava-se agora que a UEO proporcionaria à União «…o acesso a uma capacidade operacional…», mas também que apoiaria na «…definição dos aspectos da Política Externa e de Segurança Comum relativos à Defesa…»19. Isto fundamentalmente para as chamadas missões de Petersberg20.

Este rumo, no sentido de dotar a União com um braço armado apoiado na UEO, foi alterado a partir das Cimeiras de Colónia e de Helsínquia21, tendo praticamente todas as referências à UEO, sido retiradas do tratado de Nice, assinado em 2002.

De resto, e contrariamente ao que sucedeu com a Cooperação nos Domínios da Justiça e dos Assuntos Internos (JAI), não houve grandes alterações ao nível da PESC com Amsterdão, continuando ter como imagem de marca o esquema clássico da intergovernamentalidade.

2. Nice: as competências e o processo de decisão na PESC

De negociação difícil que culminou num resultado “possível”, Nice pouco trouxe de novo, pelo menos no que respeita à PESC, mantendo a mesma ineficiência no processo de

tomada de decisões. Mas vejamos a situação actual:

a. Conselho Europeu

O Conselho Europeu "...reúne os Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros, bem com o presidente da Comissão"22.

Sendo o órgão máximo da UE, cabe-lhe definir os «...princípios e as orientações gerais da política externa e de segurança comum...» e decidir sobre «...as estratégias comuns a executar pela União...»23. Estas "deliberações" são expressas através das chamadas *Conclusões da Presidência*.

b. Presidência

É então o Estado-Membro que exerce a presidência do Conselho (normalmente denominado por Presidência) que, segundo o nº1 e o nº2 do art 18, *representa* a UE no que toca à PESC; esta representação engloba a possibilidade de encetar negociações entre a União e estados exteriores ou organizações internacionais, sendo posteriormente os acordos celebrados pelo Conselho24.Igualmente é a *responsável pela execução* das decisões tomadas esta área.

Para isto é assistida pelo Secretário-Geral do Conselho, que é o Alto-Representante para a PESC25. Poderá ainda ser assistida, se necessário for, pelo Estado-Membro que esteja previsto assumir a presidência seguinte ou ainda por um representante especial para determinadas questões específicas26.

À presidência incumbe, igualmente, fazer ligação com o Parlamento Europeu (PE), consultando regularmente esse órgão sobre os principais aspectos e opções fundamentais da PESC27, bem como informando-o da evolução.

c. Secretário-Geral do Conselho

É, segundo os artigos 18º e 26º, o Alto Representante para a PESC, materializando-a em pessoa. No entanto, e apesar de dever contribuir para a «...formulação, elaboração e execução das decisões políticas...», derivado da possibilidade de para assuntos específicos poder ser nomeado pelo Conselho um representante especial, na prática tem uma intervenção inferior à denominação que recebeu.

Outra razão justificativa desta "fraca" intervenção é o facto de "acumular" com a responsabilidade do Secretariado-Geral, órgão permanente e de extrema importância, devido a ser responsável por assegurar o funcionamento *continuo* do Conselho28, e por isso obrigando-o a direccionar os esforços para esta "função".

d. Conselho

O Conselho tem como atribuição, *tomar as decisões* necessárias à definição e execução da PESC, adoptando, para o efeito, *acções comuns* e *posições comuns*, embora sempre orientadas pelas *Conclusões da Presidência* 29. Isto coloca-o na posição do órgão mais importante da estrutura da UE30, e por consequência da PESC.

As *posições comuns* definem a abordagem global de «...uma questão específica...»31,

havendo a obrigatoriedade por parte dos Estados-Membros, de adoptarem políticas nacionais em coerência com estas *posições,* nomeadamente nas Organizações ou nas conferências internacionais em que tomem parte, independentemente da participação ou não dos restantes Estados-Membros.

Os casos em que se considerar necessário uma intervenção por parte da união, serão objecto de *acções comuns* 32. Para cada *acção* serão definidos os objectivos, o âmbito, os meios e as condições, e se necessário a duração. Os Estados-Membros ficarão então vinculados, tanto nas posições que tomarem, como nas acções que conduzirem, excepção feita em caso de «…necessidade imperiosa decorrente da evolução da situação…»33 e desde que os objectivos gerais para que as *acções comuns* foram tomadas, sejam levados em conta.

Embora a iniciativa possa partir, através de propostas da Comissão ou dos Estados-Membros, ou mesmo através de recomendações por parte do PE34, o Conselho não está dependente delas para tomar as suas decisões, podendo no entanto, e no que respeita à execução de acções comuns, solicitar propostas à Comissão35.
As decisões a tomar pelo Conselho são efectuadas por unanimidade36 (em boa verdade o mais correcto será dizer-se que as decisões são tomadas por *consenso*, pois as abstenções não impedem a tomada das decisões37) ou, nas situações previstas no nº2 do artigo 23º, por maioria qualificada38. É exactamente aqui que a "ineficiência" do sistema mais se nota.

Se por um lado basta o *consenso,* e não a *unanimidade,* para se obter uma decisão, por outro essa decisão já não vincula os Estados que optarem pela abstenção, ainda que esses Estados tenham de assumir o compromisso de não dificultar a sua aplicação.

Também as decisões que podem ser adoptadas por maioria qualificada, por força do nº2 do artigo 23º (o que implica que mesmos os Estados que votarem contra ficam por elas vinculados), podem ser inviabilizadas por uma das seguintes formas:

– Como o nº2 do art 23º remete a ponderação dos votos para o artigo 205º da CE, face ao *compromisso de Joanina*, bastarão dois Estados-Membros grandes e um pequeno (à excepção do Luxemburgo) para impedir uma deliberação;
–
- Existe a possibilidade dos Estados Membros invocarem «…importantes e expressas razões de política nacional…» para se oporem à adopção, por parte da União, de uma decisão sobre assuntos da PESC39. Neste caso a questão ou não será votada ou será submetida ao Conselho Europeu, que terá de tomar uma decisão por unanimidade. Não sendo esta situação considerada uma forma de veto, na prática funciona como tal.
Mesmo em relação aos acordos internacionais, em que é o Conselho que autoriza a presidência a efectuar as negociações reservando, no entanto, a celebração desses acordos para si, eles podem não vincular todos os Estados-Membros, bastando que esses o outorguem sobre *reserva de ratificação* 40.

e. Comissão

A Comissão é um dos principais órgãos da UE, sendo «...plenamente associada...» tanto à representação, como à responsabilidade pela execução das decisões, e aos trabalhos realizados ao abrigo da PESC41.

No entanto e em relação à PESC, esta "associação" resume-se praticamente, à possibilidade de submeter perguntas de PESC ao Conselho e apresentar-lhe propostas42 e, talvez a de maior importância, a de concertar-se com os Estados-Membros, de forma a garantir uma acção externa comum da União43.

f. Parlamento Europeu (PE)

Apesar das suas competências como órgão comunitário terem conhecido um significativo aumento, fundamentalmente derivado da legitimidade que obtém pelo facto dos seus deputados serem eleitos por sufrágio universal directo, ao nível da União Europeia a sua intervenção é, tal como a Comissão, diminuta.

No que respeita à PESC as suas competências encontram-se descritas no artigo 21º do tratado da UE. Tal como já dito anteriormente, o PE é consultado e informado regularmente pela Presidência, sobre os principais aspectos e opções fundamentais da PESC, devendo as suas opiniões ser tidas em consideração, mas sem que haja essa obrigatoriedade. Pode igualmente, tal como a Comissão, questionar o Conselho, e mesmo apresentar-lhe recomendações, sendo anualmente realizado um debate sobre os progressos desta política.

g. Tribunal de Justiça

O Tribunal de Justiça (TJ) é, a par do PE, do Conselho e da Comissão, outro dos órgãos da UE, tendo as suas competências, em geral, definidas artigo 46º. Apesar disso não existe qualquer referência ao TJ em todo o Titulo V, sendo a sua intervenção nas matérias da PESC praticamente nula.

h. Comité Político e de Segurança

Actualmente definido no art 25º, surgiu com Amsterdão, embora com o nome de *Comité Político* 44. Destina-se a auxiliar o Conselho na definição das PESC através de pareceres, de iniciativa própria ou solicitados por esse órgão, baseados no acompanhamento permanente da situação internacional.

Com Nice abriu-se a possibilidade deste Comité ter uma intervenção activa, ao lhe ser atribuída a função de, sob responsabilidade do Conselho, exercer o «...controlo político e a direcção estratégica...» de operações de gestão de crises que a União desenvolva, podendo mesmo, se previamente autorizado por este, tomar «...decisões pertinentes...».

3. Nice e as cooperações reforçadas

Já atrás se disse que as *cooperações reforçadas* encontravam especial sentido na PESC, por esta não estar submetida ao *método comunitário.* Também nesta matéria houve

especificas alterações com o tratado de Nice, ao serem introduzidos os artigos 27º-A a 27º-E.

É agora claramente expresso, no artigo 27º-B, que as *cooperações reforçadas*, instituídas entre Estados-Membros, nas matérias de PESC, incidem sobre *acções comuns* ou sobre *posições comuns*, estando vedadas as «...questões que tenham implicações militares ou no domínio da defesa.»

Para que os Estados-Membros instituam essas *cooperações* necessitam da autorização do Conselho, que será dada no prazo de quatro meses após o pedido ser efectuado45.

A Comissão e o Secretário-Geral do Conselho também têm aqui uma intervenção, sendo pedido ao primeiro que dê, ao Conselho e no prazo de três meses, um parecer que incida fundamentalmente sobre a coerência da notificação apresentada pelos Estados-Membros46, e ao segundo, que mantenha o Parlamento Europeu e o Conselho, plenamente informados da execução de todas as cooperações reforçadas instituídas47.

4. Financiamento da PESC

Quer as despesas administrativas quer as despesas operacionais ocorridas no âmbito da PESC, são financiadas a partir do orçamento das Comunidades Europeias.

Como excepção temos: as despesas operacionais em que o Conselho decida o contrario, ou as «...decorrentes de operações que tenham implicações nos domínios militar ou da defesa...»48. Nestas situações as despesas ficam a cargo dos Estados-Membros, embora os que tiverem formalmente optado pela abstenção49, na votação que deu origem à adopção da decisão de se efectuar operações com implicações no domínio militar ou da defesa, não necessitam de contribuir para o financiamento das mesmas.

Estes factos fazem com que, actualmente, as despesas com a PESC inscritas no orçamento comunitário rondem apenas os 0,03% do “bolo” total.

5. A *Constituição Europeia* e a PESC

A declaração de Laeken, saída de uma reunião do Conselho Europeu em 14 e 15 de Dezembro de 2001, deu origem à *Convenção Europeia sobre o Futuro da Europa*. Os trabalhos da Convenção foram apresentados ao Conselho Europeu passados cerca de ano e meio50, tendo resultado na elaboração de um projecto de tratado que estabelece uma *Constituição para a Europa* e que procurava, entre outras coisas, a simplificação e a fusão dos tratados, sendo atribuída personalidade jurídica à União51.

Esta *Constituição Europeia*, adoptada pelo Conselho Europeu em 18 de Junho de 2004 (cujo texto final foi assinado oficialmente pelos Chefes de Estado ou de Governo em Roma, no dia 29 de Outubro), e caso venha a ser ratificado pelos agora 25 Estados-Membros da União Europeia, traz algumas alterações substanciais ao nível da PESC.

a. A Política Comum de Segurança e Defesa

No seu artigo I-15º podemos ver que a ideia, introduzida com Maastricht, de obter uma *defesa comum* através da «…definição gradual de uma política comum de defesa52…» subsiste, estando assente na, agora formalizada em tratado, Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD)53.

A instituição de uma *defesa comum* depende de uma decisão por unanimidade do Conselho Europeu, embora esteja previsto no nº7 do artigo I-40º, um "pacto" de ajuda e assistência mútua entre os Estados-Membros, e por todos os meios ao seu alcance, em caso de agressão armada a um deles, em conformidade com o artigo 51º da Carta das Nações Unidas e tendo sempre em consideração as relações com a OTAN54.
É também importante referir o aparecimento da *Cláusula de solidariedade*55, nomeadamente no que respeita ao auxílio entre os Estados-Membros para prevenir ataques terroristas e prestar assistência caso eles aconteçam.

No nº1 do artigo I-40º, diz-se claramente que a PCSD é parte integrante da PESC, podendo os meios colocados ao seu dispor ser empregues em diversos tipos de missões das quais se destacam, pela sua "abrangência", as de «…reforço da segurança internacional…»56, embora sempre subordinadas aos princípios enunciados na Carta da Nações Unidas. Estas missões podem também ser executadas por grupos de Estados-Membros, desde que autorizado pelo Conselho57.

Os meios empregues pela União neste tipo de missões poderão ser civis ou militares, mas não são nem permanentes nem específicos da União, estando a sua constituição dependente do que for individualmente ou em conjunto fornecido, para cada caso, pelos Estados-Membros58.

É igualmente permitido o estabelecimento de *cooperações estruturadas permanentes* 59 entre Estados-Membros «…que preencham critérios mais elevados em termos de capacidades militares…»60, de forma a cumprir, tanto as missões descritas atrás, como outras «…mais exigentes…»61, possibilitando assim que os Estados que estejam interessados assumam, nesta área, compromissos mais vinculativos, tanto entre eles como e principalmente com a União.
É de todo conveniente abrir-se aqui um parêntesis para falar um pouco sobre o desenvolvimento desta PCSD, que apesar de só agora ter sido formalizada em tratado, pode dizer-se que já existe desde o Conselho Europeu de Colónia, 3 e 4 de Junho de 1999, altura em que foi dado o "arranque" nesta política através do estabelecimento dos seus princípios orientadores62, para que fosse possível cumprir as, já atrás referidas, missões de Petersberg.

Destaca-se, neste Conselho, o estabelecimento de reuniões entre os Ministros da Defesa dos Estados-Membros (integrado no Conselho de "Assuntos Gerais"), bem como a identificação da necessidade de se criar capacidades de apoio à decisão na área de segurança e defesa, como sejam, um Centro de Satélites e um Instituto de Estudos de Segurança (ambos posteriormente criados por decisão do Conselho de 20 de Julho de 2001 e tornados operacionais em 2002), um Comité Político e de Segurança63, um Comité Militar64 e um Estado-Maior Militar (estes três definidos, em Helsínquia, como corpos políticos e militares permanentes de apoio ao Conselho),

A Cimeira de Helsínquia, em Dezembro de 1999, veio igualmente estabelecer os *Helsinki Headline Goal (HHG)*, que se transformaram na directiva base para o planeamento de forças da União Europeia, cujo o objectivo era, recorrendo ás Forças Armadas dos países da UE, constituir uma Força de Reacção Rápida (RRF) de cerca de 60 mil homens, com uma prontidão de 60 dias, sendo auto-sustentáveis por um ano.

Com base no HHG desenvolveu-se o *Helsinki Headline Catalogue (HHC)*, por forma a determinar as necessidades para o estabelecimento dessa Força, e listou-se a contribuição voluntária de forças fornecidas pelos Estados-Membros no *Helsinki Force Catalogue (HFC)* 65.

Durante a Presidência Sueca foram identificadas e analisadas todas as lacunas existentes no Catalogo de Forças atrás referido e que ficaram expressas no que passou a designar-se por *Helsinki Progress Catalogue (HPC)*, possibilitando que estas fossem colmatadas através de um plano de acção que ficou conhecido por *European Capabilities Action Progress (ECAP)* 66.

É provável que este plano de acção tenha que ser adaptado, agora tendo em vista os objectivos delineados no artigo 1º do "Protocolo relativo à cooperação estruturada permanente", que apesar de não abranger todos os países da União, espera-se que para lá caminhe, fornecendo finalmente uma capacidade militar à mesma.

Quanto às missões já desempenhadas no âmbito da PCSD podemos dar como exemplo, a missão levada a cabo na Macedónia (FYROM) em 2003, no quadro da operação Concórdia, em que a UE manteve no terreno uma força de 350 militares, com a missão de garantir a manutenção de um ambiente seguro que possibilitasse execução das necessárias reformas institucionais.

b. Alterações nas competências e no processo de decisão

i. O Presidente do Conselho Europeu

A primeira grande alteração prende-se com o desaparecimento da figura da Presidência, sendo esta "substituída", ao nível da representação da União no âmbito da PESC, pelo Presidente do Conselho Europeu67, elemento eleito por este, por maioria qualificada, por um período de 2 anos e meio, renovável uma única vez.

Este presidente tem a prerrogativa de convocar uma reunião extraordinária do Conselho

Europeu, caso a situação internacional o exija de forma a serem definidas as «...orientações estratégicas...» da União, em relação a esse acontecimento68.

ii. O Ministro dos Negócios Estrangeiros da União

Outra alteração com impacto deveras importante está relacionada com o facto de desaparecer a figura do Alto Representante para a PESC, encabeçada pelo Secretário Geral do Conselho, tendo aparecido o Ministro dos Negócios Estrangeiros da União, não só para contribuir para a definição da PESC, mas tendo também a responsabilidade da condução da mesma69.

Este ministro poderá propor ao Conselho a nomeação de um Representante Especial para casos específicos, que ficará sob a sua autoridade e não da do Conselho, como acontecia em Nice70.

Incumbe-lhe, igualmente, fazer ligação com o Parlamento Europeu (PE), consultando regularmente esse órgão sobre os principais aspectos e opções fundamentais da PESC71, bem como informando-o da evolução72.

iii. Os Estados-Membros e a obrigatoriedade de consulta

Surge também aqui a obrigatoriedade que os Estados-Membros têm de consultar, no Conselho Europeu ou no Conselho, os restantes membros antes de «...empreender qualquer acção no plano internacional ou de assumir qualquer compromisso que possa afectar os interesses da União...», por forma a que a União possa ter "uma só voz". É claro que o resultado dessa consulta não é vinculativo para esse(s) Estado(s)-Membro(s)73.

iv. O Conselho e as decisões

Em relação a decisões, não existem grandes alterações, continuando a ser tomadas por unanimidade ou por maioria qualificada nas questões previstas no nº2 do art III-201 da *Constituição Europeia* 74, mantendo-se praticamente o já existente em Nice, quer para as abstenções quer para «...razões vitais e expressas de política nacional...»75.

As decisões são tomadas sob propostas apresentadas pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros da União ou pelos Estados-Membros76, vinculando estes, e devendo ser revistas se houver uma alteração substancial das circunstâncias que tenham levado a essa decisão77.

v. A Comissão e o Serviço Europeu para a Acção Externa

A Comissão perde aqui a possibilidade de se "associar" tanto à representação78, como à responsabilidade pela execução das decisões, previsto no tratado de Nice, embora não nos possamos esquecer, nem que o Ministro dos Negócios estrangeiros da União é um dos Vice-Presidentes da Comissão, nem a intenção de criar, durante o primeiro ano de vigência da Constituição, um Serviço Europeu para a Acção Externa, que será comum ao Conselho e à Comissão, trabalhando em colaboração com os serviços diplomáticos dos Estados-embros, e tendo como objectivo o de assistir o Ministro dos Negócios Estrangeiros da União no desempenho das suas funções79.

vi. O Tribunal de Justiça
O TJ continua a ter um papel diminuto, não sendo competente em relação às matérias relacionadas com a PESC80, excepção feita ao controlo da legalidade das decisões europeias que prevejam medidas restritivas contra pessoas singulares ou colectivas81, e ao controlo da observância do artigo II-209.

vii. Comité Político e de Segurança
É reafirmado a função de, sob responsabilidade do Conselho, exercer o «…controlo político e a direcção estratégica de operações de gestão de crises…» que a União desenvolva, nomeadamente nas definidas pelo art III-210º. Igualmente colabora de uma forma estreita e permanente com o Ministro dos Negócios Estrangeiros da União na coordenação dos aspectos civis e militares inerentes a estas operações82.

viii. A Agência Europeia de Armamento, Investigação e Capacidades Militares
Por ultimo é de falar na criação desta agência, essencial, para auxiliar a PCSD no garante de uma capacidade operacional *comum* à União Europeia83, possibilitando que os meios militares utilizados pelos diversos países da União sejam compatíveis entre si.

Assim, segundo o art III-212º, terá que «…identificar os objectivos de capacidades militares…», harmonizar as «…necessidades operacionais…», «…assegurar a coordenação dos programas executados...», «…apoiar a investigação em matérias de tecnologia de defesa…», e «…reforçar a base industrial e tecnológica do sector da defesa...», entre outras.

Conclusão

Se é bem verdade que a *Constituição* permite cooperações mais estreitas no domínio de defesa, também é verdade que não resolve alguns dos problemas que já vinham do antecedente. Um dos exemplos é o de, na prática, ser obrigatório que a tomada de decisões seja feita por unanimidade para que possa ser aplicável a todos os Estados-Membros (se já era difícil garantir essa unanimidade a 15 estados pior será a 25).

A falta de uma capacidade militar própria e permanente (e que envolva todos os seus estados) é outro dos problemas que fica por resolver, muito embora isto possa vir ser obviado a longo prazo com as cooperações estruturadas permanentes.
Mas a *Constituição* também introduz novos problemas para a PESC dos quais a figura do ministro dos Negócios Estrangeiros é um exemplo, pois poderá vir a não resultar como se pretende visto ele ser um dos Vice-Presidentes da Comissão, acarretando mais uma vez problemas de disponibilidade ou mesmo conflito de interesses.

A ver vamos...

1 Luís Marinho, Europa - na hora da verdade, p. 94, Edições Minerva, Coimbra, 2003.
2 E consequente expansão do Comunismo.
3 André Dumoulin e Eric Remacle, L´Únion de L´Europe Occidentale, (Phenix de la défense européene), pp. 3-10, Bruxelles, Bruylant, 1998.
4 Em boa verdade, o que foi assinado nesta data foi o Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defense, reunindo na mesma organização o Reino Unido, a França, a Bélgica, a Holanda e o Luxemburgo. Esta organização só adoptou o nome de UEO aquando da adesão da Republica Federal Alemã e da Itália, através dos acordos de Paris (Tratado de Bruxelas Modificado), assinados de 21 a 23 de Outubro de 1954.
5 Cujo objectivo era o de constituir um exército europeu, ainda que sob um comando unificado inserido na Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN).
6 Foi devido a esta recusa que se optou pela já referida adesão da Alemanha à UEO.
7 Philippe Moreau Defarges, Relations Internationales, p. 59, 1993.
8 Luís Pedro Cunha, Lições de Relações Económicas Externas, Pag 42-45, Coimbra, Almedina, 1997.
9 Miguel Gorjão-Henriques, Direito Comunitário, pp. 37-38, Coimbra, Almedina, 2001.
10 Art C do TUE (actual art 3º). De referir a revogação do art 116º do Tratado de Roma devido, segundo Yves Doutriaux (Le traité sur l'Union européenne, 1992, p. 131), ao receio de que a manutenção do mesmo permitisse à Comissão propor acções comuns em domínios em que a Comunidade não tivesse atribuições, e ao Conselho adopta-las, por maioria qualificada.
11 Art J.2 e J.3, respectivamente (actualmente as "posições comuns" e as "acções comuns" são explanadas nos art 14º, 15º e 19º).
12 Actual art 17º, embora com substanciais alterações, nomeadamente em relação à UEO.
13 Com Amsterdão passa a usar-se a palavra gradual.
14 A partir do momento em que a OTAN foi criada (Tratado de Washington em 4 de Abril de 1949), a UEO foi relegada para segundo plano, tendo mesmo 5 anos após a assinatura deste tratado, sido incluído no artigo IV do tratado de Bruxelas, a transferência das responsabilidades militares para a OTAN, garantindo assim uma articulação expressa com essa. Quase "adormecida" durante 30 anos a organização foi relançada a partir da Declaração de Roma (Outubro de 1984) e da Plataforma de Haia (Outubro de 1987), tendo posteriormente uma maior intervenção na cena internacional, como por exemplo na crise internacional provocada pela guerra Irão-Iraque (1987-1988) ou na guerra do Golfo em 1991. É assim explicado o porquê do aparecimento da UEO no TUE, cuja transformação no pilar de segurança europeia era defendido pelo eixo Paris-Bona (e Madrid), encontrando, no entanto, forte oposição Inglesa (e Portuguesa).
15 Esta ideia da "Europa a várias velocidades" já tinha começado a ser delineada com o TUE.
16 E também aos requisitos introduzidos com Nice, exclusivamente no âmbito da PESC, através dos artigos 27º-A a 27º-E, que serão alvo de descrição mais à frente.
17 Nº 1 do art 43º do Tratado de Amsterdão.
18 Nice veio, aparentemente e tendo em consideração a introdução do art 43º-A, "dificultar" a instituição das cooperações reforçadas, ao considera-las como solução de «...ultimo recurso...».

19 Nº1 do art 17 do tratado de Amsterdão. De referir que o tratado salvaguardava as obrigações dos Estados Membros, para com a OTAN, não constituindo assim nenhuma ruptura com esta organização (nº 1 e nº4 do art 17).
20 Introduzidas no nº 2 do art 17 do tratado de Amsterdão englobando «….missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção de Paz e missões de forças de combate para gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da Paz.»
21 Que serão abordadas mais á frente.
22 Art 4º.
23 Nº 1 e 2 do art 13º.
24 Nº 1 do art 24º.
25 Contrariamente ao que se passava com Maastricht em que a representação e a responsabilidade de execução da PESC recaía sobre a "troika". Alteração feita a partir de Amesterdão.
26 Nº 3 a 5 do Art 18.
27 Zelando para que essas opiniões sejam levadas em consideração. Art 21º.
28 Proporcionando-lhe assim, a garantia de unidade, coerência e eficácia na sua acção e por consequência na acção da União, tal como é exigido ao Conselho pelo nº 3 do art 13º do tratado.
29 Nº 3 do art 13º.
30 Não esquecer a intergovernamentalidade que caracteriza a UE.
31 Art 15º e 19º.
32 Refere-se mais à frente as disposições e o papel do Conselho em relação a cooperações reforçadas que incidam sobre acções e posições comuns.
33 Art 14º.
34 Art 21º e 22º.
35 Nº 4 do art 14º.
36 Nº 1 do art 23º.
37 Este instrumento foi introduzido com Amsterdão e só é valido desde que as abstenções formais não representem mais de um terço dos votos.
38 Cabe à Presidência convocar as reuniões do Conselho e, já na reunião, propor o método a ser adoptado pelo Conselho nas decisões a tomar (art 12º do Regulamento interno do Conselho).
39 Nº 2 do art 23º. Este instrumento foi introduzido com Amsterdão, sendo conveniente referir que esta ideia já tinha espelho no antigo compromisso de Luxemburgo.
40 Art 24º.
41 Art 3º, 5º, 18º e 27º.
42 Art 22º. E também pareceres em relação a cooperações reforçadas (art 27º-C e 27-E).
43 Art 20º.
44 Art J.15.
45 A deliberação será feita por maioria qualificada, sendo tacitamente positiva caso nada seja dito até ao fim do prazo.
46 Art 27º-C e 27º-E.
47 Art 27º-D. Sem interferir com a responsabilidade que a Presidência tem de manter o PE informado sobre a evolução da PESC.
48 Nº 2 e 3 do art 28º.
49 Referida no nº 2 do art 23º.

50 E cerca de dois meses após o conflito do Iraque, que como se sabe trouxe à superfície as profundas divergências entre os Estados-Membros da União, mas que também teve como nota positiva o de leva-los a tomar consciência da necessidade de "desbloquear" os trabalhos da Convenção.
51 Ver Prefácio do Projecto de tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, apresentado ao Conselho Europeu, reunido em Salónica, em 20 de Junho de 2003.
52 Até ao tratado de Nice referida como uma "política de defesa comum" (nº 1 do art 17º desse tratado).
53 Nº 2 do art I-40º. Mantém-se a referência à ligação entre alguns Estados-Membros e a OTAN, mas elimina-se por completo qualquer referência à UEO.
54 Apesar da palavra "militar" e do art III-214, que apareciam no projecto da Constituição, terem sido retiradas, é de considerar este "pacto" um grande avanço na procura de uma defesa comum.
55 Art I-42º e art III-231.
56 A identificação destas missões vem descrita no nº 1 do art III-210 e incluem «…as acções conjuntas em matéria de desarmamento, as missões humanitárias e de evacuação, as missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, as missões de prevenção de conflitos e de manutenção de paz, as missões de forças de combate para gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz e operações de estabilização no termo dos conflitos».
57 Nº 5 do art I-40º e art III-211.
58 Nº 3 do art I-40º.
59 Note-se o paralelo com as cooperações reforçadas no âmbito da PESC introduzidas com Nice através dos artigos 27º-A a 27-E, agora estendidas às anteriormente vedadas «...questões que tenham implicações militares ou no domínio da defesa.»
60 Os critérios e compromissos em termos de capacidades militares estão previstos no "Protocolo relativo à cooperação estruturada permanente".
61 Nº 6 do art I-40º e art III-213º.
62 Embora tenham havido algumas iniciativas anteriores, como por exemplo a criação do EUROGRUPO em 1968, com o objectivo de assegurar uma contribuição europeia forte e coesa, no esforço defensivo da OTAN. Da mesma forma, houve vários acordos bilaterais que juntaram diversos países da UE na constituição de forças militares dos quais se destacam, entre outros, os EUROCORPS, o EUROFOR ou o EUROMARFOR.
63 Como já foi dito, apareceu com Amsterdão, mas com o nome de Comité Político.
64 Os documentos aprovados no seio deste comité são depois submetidos ao Comité Político e de Segurança, antes de serem apresentados ao Conselho de Assuntos Gerais.
65 Durante a Presidência Espanhola estabeleceu-se a necessidade de retirar do HFC uma força que garantisse uma intervenção imediata e decisiva em qualquer conflito, designada por Rapid Reaction Elements (RRE), constituído por 20 mil homens e com uma prontidão até 10 dias.
66 Portugal, na primeira fase do processo ECAP, participou como líder no painel das Operações Especiais, tendo o seu trabalho sido por diversas vezes elogiado.
67 Sem prejuízo das competências do ministro dos negócios estrangeiros da União. Art I-21º.
68 Nº 1 do art III-196.
69 Nº 1 e 2 do art I-27º e art III-197º. No nº 4 do art I-39 partilha-se a execução da PESC

entre o Ministro dos Negócios estrangeiros da União e os Estados-Membros.
70 Art III-203º.
71 Zelando para que essas opiniões sejam levadas em consideração.
72 Art III-205º. Esta tarefa competia à Presidência.
73 Nº5 do art I-39º.
74 Acrescentada a possibilidade de, para casos específicos, o Conselho Europeu determinar ao Conselho que a votação seja por maioria qualificada (nº 8 do art I-39º e nº 3 e 4 do art III-201º.
75 Com Nice o texto era o de «...importantes e expressas razões de política nacional...».
76 Ver nº 7 do art I-39º, nº 4 do art I-40º, nº 1 do art III-200 e nº 2 do art III-210.
77 Art III-198º.
78 Nº 1 do art I-25º. Ver igualmente art III-230.
79 Nº 3 do Art III-197 e Declaração relativa à Criação de um Serviço Europeu para a Acção Externa.
80 Ou seja em relação a todo o Capitulo II do Titulo V (e artigos com ele relacionados como por exemplo art I-39 e I-40).
81 Instauradas nas condições previstas no nº 4 do art III-270.
82 Art III-208 e nº 2 do art III-210º.
83 Nº 3 do art I-40º.