



PORTFÓLIO

EuroDefense Portugal

ESTÁGIO ACADÉMICO EURODEFENSE PORTUGAL
2023/2024

O VOTO POR MAIORIA QUALIFICADA NO ÂMBITO DA PESC: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Autores:

Carlota Aniceto

João Oliveira

Lara Sintra

Raquel Rei

Coordenação:

TEN-GEN Fontes Ramos

JAN2024



EDITORIAL

A realização de Estágios Académicos foi uma das atividades centrais da Eurodefense-Portugal. Estes estágios tinham várias finalidades:

- Contribuir para a formação académica e prática dos Estagiários através da participação em debates informados sobre questões de Segurança e Defesa;
- Desenvolver a capacidade de análise na área da segurança e defesa, proporcionando a oportunidade de publicar trabalhos em coordenação com o corpo editorial da ED, através do Portal EuroDefense Portugal.
- Valorizar os Estagiários no mercado de trabalho, fornecendo conhecimentos práticos sobre projetos europeus de defesa e respetivo financiamento pela UE;
- Visitar entidades nacionais de relevante interesse estratégico, tecnológico ou operacional, com três visitas previstas durante o estágio;
- Oferecer a experiência de realização de tarefas reais num organismo como a EuroDefense Portugal.

O Estágio 2023-2024 abrangeu três áreas temáticas principais: Política Externa e de Segurança Europeia; Desafios Emergentes; e Economia de Defesa. Nas quatro sessões iniciais, foi abordada a problemática conceitual da segurança europeia e as medidas adotadas para corrigir as suas fraquezas. Foi dada ênfase ao mecanismo do Fundo Europeu de Defesa para que os estagiários adquirissem a capacidade prática de identificar as oportunidades trazidas pelo Fundo para as Empresas/Centros de investigação europeus. Nas seis sessões seguintes, foram discutidos alguns dos desafios emergentes que têm impacto relevante no presente e futuro, como tecnologias disruptivas, inteligência artificial, desafios do espaço e ciberespaço, e uso sistemático de drones. Também foi estudado o impacto das alterações climáticas e do ressurgimento da guerra no continente, em contexto de pressão migratória previsível. As duas sessões finais foram dedicadas à abordagem da economia da Defesa.

O VOTO POR MAIORIA QUALIFICADA NO ÂMBITO DA PESC: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Autores:
Carlota Aniceto
João Oliveira
Lara Sintra
Raquel Rei
Coordenação:
Ten-Gen Fontes Ramos

Introdução

A União Europeia (UE) é uma união política, económica e social de características únicas, cuja evolução ao longo das décadas tem sido marcada por constantes desafios e ajustes. No centro dessa entidade, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) desempenha um papel crucial na formulação e execução das estratégias de atuação internacional da União. No entanto, a implementação das decisões no âmbito da PESC é notavelmente influenciada pelo mecanismo de votação por unanimidade. Esta característica peculiar, que requer a concordância unânime dos Estados-Membros para a tomada de decisões, tem levado a um condicionamento que muitos consideram pernicioso à ação da UE, nomeadamente neste momento de desafios geopolíticos ímpares que requerem uma reação célere e oportuna da União.

O sistema de voto por unanimidade, que é inerente à PESC da UE, reflete a delicada balança entre a soberania nacional e a integração europeia. Ao longo do tempo, essa abordagem tem sido tanto elogiada pela sua capacidade de gerar consensos e garantir a coesão entre os Estados-Membros quanto criticada pela reiterada criação de impasses e obstáculos significativos à condução eficaz da política externa e de segurança da UE. Nos últimos anos têm-se acumulado os apelos à necessidade de uma UE mais atuante no campo externo. De notar que a Estratégia Global da União Europeia de 2016 refere explicitamente que “a segurança dentro do nosso território implica um interesse paralelo na paz nas regiões vizinhas e circundantes. Requer ainda

um interesse mais alargado na prevenção de conflitos, na promoção da segurança humana, na resolução das causas profundas da instabilidade e na prossecução de um mundo mais seguro.”¹

A presente análise visa, pois, examinar as possibilidades de passagem de um sistema de votação por unanimidade para um de maioria qualificada (VMQ) no quadro da PESC, explorando as suas implicações práticas e os debates em torno da sua eficácia.

O estabelecimento da PESC na UE foi um processo lento e difícil que ficou muito marcado pela rejeição, na década de 50,² da constituição da Comunidade Europeia de Defesa, que visava constituir o chamado Exército Europeu. Esta rejeição levou mesmo a uma reflexão profunda sobre o devir da Europa na Conferência de Messines em 1955, de que resultou a opção de os europeus se focarem prioritariamente nas questões económicas para promoverem a sua integração.

Seguem-se, pois, os Tratados de Roma de 1957 que lançaram a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia para a Energia Atómica. Na década de 70, são estabelecidas as bases do Sistema Monetário Europeu e, na década seguinte, é lançado o Mercado Comum. Foi somente após a queda do Muro de Berlim que, na Cimeira de Maastricht em 1992, é previsto, na estrutura da UE, um Pilar específico para estabelecer e aplicar uma Política Externa e de Segurança Comum.

Esta falta já se vinha sentindo na Europa que, apesar de ter atingido um peso económico substancial, não tinha nem uma política externa nem uma voz comum para a promover. É certo que desde a década de 70 os países europeus vinham informalmente conduzindo reuniões de coordenação para analisarem as questões externas e eventualmente alinharem as suas posições, a que se chamou a Cooperação Política Europeia (CPE), mas cada estado, livre e soberano, só adotava as posições que entendia.

A urgência de instituir legalmente uma política externa e de segurança comum foi claramente evidenciada quando na sequência da Crise dos Balcãs resultante da fragmentação da Jugoslávia, as então Comunidades Europeias³ não conseguiram reduzir a violência, nomeadamente na

¹ Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia, p 11.

² No Parlamento Francês, em 1954

³ As então: Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, Comunidade Económica Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica

Bósnia-Herzegovina, tendo sido necessário um apelo à diplomacia dos EUA e à NATO na parte operacional, para estabilizar a situação. Por isso, a necessidade sentida na década de 90 de se instituir uma política externa de segurança na UE. Porém, manteve-se nesta política o princípio do consenso que vinha desde a CPE, só que esse consenso, e a unanimidade correspondente, passou a ter um impacto diferente. Na CPE cada estado europeu era livre de adotar as posições que entendesse mesmo que os outros não concordassem. A partir de Maastricht a PESC foi institucionalizada. O que significa que as decisões e posições da EU na área da PESC, que obrigam todos, só são adotadas quando todos estão de acordo sobre todas as questões. Por isso quando um dos Estados não concorda, os outros ficam de certa forma “refêns” da sua posição e a UE não age.

Com referido anteriormente, nos últimos anos, observou-se uma mudança perceptível na dinâmica política, com um aumento do interesse em reformar esse sistema em prol de uma abordagem mais flexível e eficiente.

O sistema VMQ representa uma abordagem alternativa ao tradicional requisito de unanimidade, evidenciando uma mudança na dinâmica política da UE. Ao contrário da unanimidade, a maioria qualificada permite que as decisões sejam tomadas com o apoio de uma maioria ponderada de Estados-Membros, considerando não apenas o número de votos, mas também outros fatores, como a população do país. Esta pesquisa visa desvendar os motivos por trás da adoção deste sistema, bem como avaliar quais os seus riscos e benefícios.

Ao longo dos anos, a necessidade de agilidade e eficiência na tomada de decisões em matéria de política externa e de segurança tornou-se cada vez mais evidente. O sistema VMQ surge como uma resposta a este desafio, visando superar a inércia associada ao requisito de unanimidade.

Ao explorar estas questões, esta pesquisa procura contribuir para um entendimento mais amplo das dinâmicas e desafios enfrentados pela UE no âmbito da sua Política Externa e de Segurança Comum. A análise à adoção do sistema VMQ visa oferecer insights, que pretendemos valiosos, para analistas políticos, académicos e restantes interessados na evolução contínua da UE como ator global.

1. Enquadramento

A Política Externa e de Segurança Comum (PESC) é organizada e concertada entre os Estados-Membros com foco nas questões da Diplomacia e da Segurança e Defesa. Esta política da UE foi instituída em 1993 pelo Tratado de Maastricht sendo progressivamente reforçada, essencialmente, pelo Tratado de Lisboa em 2007.

Em termos conceituais, a PESC é uma política indispensável, que em última análise visa garantir a existência da própria União. Entre os seus objetivos primeiros estão os de: “salvaguardar os seus valores, interesses fundamentais, segurança, independência e integridade” da União.

Visa além disso, entre outras tarefas: “consolidar e apoiar a democracia, o Estado de direito, os direitos do Homem e os princípios do direito internacional, e “preservar a paz, prevenir conflitos e reforçar a segurança internacional, em conformidade com os objetivos e os princípios da Carta das Nações Unidas⁴...”.

O Sistema de votação na PESC

No que diz respeito a como se procede ao voto, o Conselho da EU decide em função da questão a ser tratada através de três sistemas de votação: maioria simples (i.e 14 Estados-Membros votam a favor), maioria qualificada (i.e 55% dos Estados-Membros que representem, pelo menos, 65% da população da EU votam a favor) ou unanimidade (todos votam a favor).

No caso da PESC, o voto é feito, em geral, por unanimidade, por se considerar que as questões aí tratadas atingem o cerne da soberania dos Estados, sendo uma área em que a colaboração ou cooperação só deve obrigar os Estados que o aceitem, sem que isso lhes possa ser imposto. Isto é, enquanto nas áreas da economia e outras, os Estados delegaram elementos da sua soberania à EU para que sejam geridos de forma coletiva, por isso beneficiar todos (princípio da subsidiariedade), na área da política externa e de defesa não houve delegação de soberania. Porém existe uma gama de assuntos ligados quer à política externa quer à política de defesa que muitos consideram passíveis de serem geridos coletivamente por regra maioritária, sem que isso colida com o primado da soberania dos Estados. E mesmo que as questões possam envolver matérias de soberania, para vários países e instituições, o facto de se participar numa união de

⁴ Artigo 21º nº 2 do TUE

valores partilhados e de direito comum que vela pela promoção dos interesses fundamentais, segurança, e pela própria sobrevivência coletiva, justifica que as questões de soberania se devam acomodar à proteção dos outros à sobrevivência de todos.

Por outro lado, tem vindo a ser notado que o voto por unanimidade tem vindo a ser usado como um expediente para alcançar outros objetivos, ou mesmo como uma forma de impedimento (no sentido de vetar) à votação.

Neste sentido, os diversos atores políticos têm vindo a apelar aos Estados-Membros para que transitem, de maneira progressiva e cautelosa, da votação por unanimidade para a votação por maioria qualificada nas questões relacionadas com a PESC, abrangendo sucessivamente as áreas passíveis de obedecer aos critérios da subsidiariedade. O recente caso do Covid mostrou que políticas não europeizadas, como a saúde, se geridas individualmente podem causar dramáticas perdas aos países que fiquem isolados. As ações coletivas adotadas pela UE provam ainda que é possível adotar essas medidas sem que o primado da soberania dos Estados seja afetado.

Apesar da sugestão de adotar a votação por maioria qualificada não ser propriamente recente, nos últimos anos tem se observado um aumento das propostas nesse sentido como o quadro seguinte expressa (figura 1).

	Who?	Where?	When?
1	European Parliament	European Parliament (recommendation)	13 June 2013
2	EP AFCO	The "Verhofstadt Report"	20 December 2016
3	EP AFCO	The "Verhofstadt Report"	9 January 2017
4	Commission President Jean-Claude Juncker	State of the Union Speech 2017, European Parliament	13 September 2017
5	Commission President Jean-Claude Juncker	54th Munich Security Conference	17 February 2018
6	Franco-German Meseberg Declaration	Meseberg, Germany	19 June 2018
7	Franco-German Meseberg Declaration	State of the Union Speech 2018, European Parliament	12 September 2018
8	European Commission	Commission Communication: a stronger global actor: a more efficient	12 September 2018

		decision-making for EU CFSP	
9	European Parliament	Resolution (only for Human rights sanctions)	14 March 2019
10	Matti Nissinen, Head of Unit for European Common Foreign and Security Policy at the Ministry of Foreign Affairs in Finland	Informal Meeting of Ministers for Foreign Affairs (Gymnich)	27 August 2019
11	Commission President Ursula von der Leyen	Political Guidelines for the next European Commission 2019-2024	9 October 2019
12	HR/VP and the European Commission	Joint Proposal for a recommendation of the European Council on the adoption of a decision identifying the strategic objectives of the Union to be pursued through the EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024	25 March 2020
13	Commission President Ursula von der Leyen	State of the Union Speech 2018, European Parliament	16 September 2020
14	HR/VP Josep Borrell	EEAS blogpost	2 February 2020
15	Armin Laschet (one of the former German frontrunners who could have succeeded Angela Merkel)	Konrad-Adenauer-Stiftung	19 May 2021
16	Former German State Secretary Miguel Berger	Twitter	19 May 2021
17	Former German foreign minister Heiko Maas	Declaration	7 June 2021
18	Germany's SPD, the Greens & FDP parties	Coalition deal	November 2021
19	European Parliament	Recommendation	8 June 2021
20	European Parliament	Resolution	9 June 2021
21	HR/VP Josep Borrell	EEAS blogpost	27 June 2022
22	German Chancellor Olaf Scholz	Prague's Charles University	29 August 2022

Figura 1: *Major calls for QMV in CFSP matters.* Fonte: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/739139/IPOL_STU\(2022\)739139_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/739139/IPOL_STU(2022)739139_EN.pdf)

A Posição dos Estados-Membros

Este requisito da unanimidade tem criado um entrave ao progresso da PESC, gerando um descontentamento geral crescente entre os europeus. De facto, entre 2016 e 2022 observaram-se 30 vetos individuais, ameaças de veto e atrasos no contexto da PESC.

À adoção do VMQ opõem-se, geralmente, os países da Europa Central, que sustentam o seu argumento essencialmente pelo facto de uma votação por unanimidade garantir que os seus interesses (nacionais) não são ignorados. Sendo a UE composta por diversos Estados-Membros, cada um com a sua própria política interna e externa, é fácil depreender e aceitar que existem claras diferenças entre os pontos de vista de cada Estado-Membro.

Um Estado-Membro que tem demonstrado resiliência na resistência ao VMQ é a República Checa. Em declarações proferidas pelo seu Primeiro-Ministro, Petr Fiala, este chegou a afirmar que uma maior integração europeia conduziria à erosão da democracia. Também Matesz Morawiecki, Primeiro-Ministro da Polónia, afirmou que “o afastamento do princípio da unanimidade aproxima-nos de um modelo em que os mais fortes e os maiores dominam os mais fracos e os mais pequenos” (Wessel & Szép, 2022, p.71). Já o Primeiro-Ministro húngaro, Viktor Orbán, também prestou declarações em que se mostrou desfavorável ao VMQ afirmando que “(...) a experiência histórica da Hungria diz-nos que, se um país for forçado a adotar uma política externa que não deseja, mesmo que essa política necessite de reunir dois terços dos votos na UE, então, muito simplesmente, o mesmo é dizer imperialismo.” A Hungria tem assumido posições de algum bloqueamento na política externa e de segurança da União, sobretudo a partir da Guerra na Ucrânia. Alguns exemplos destes entraves são a suspensão do sexto pacote de sanções da UE, incluindo um embargo de petróleo à Rússia e a ameaça de inviabilizar a renovação de seis meses de todo o pacote de sanções da UE. A Hungria bloqueou ainda uma proposta da UE para a nomeação de um relator da ONU sobre as violações dos direitos humanos na Rússia. A experiência com as reiteradas ações húngaras tem sido um dos indutores mais referidos para a necessidade de impedir que a EU seja um “refém” coletivo de uma posição sistemática de um membro que pode assim conduzir pela negativa a ação coletiva dos outros 26 membros, o que na prática leva a um aumento da pressão de os Estados-Membros apoiarem a VMQ para pôr um fim aos impasses.

Importa mencionar que a relutância em apoiar o VMQ não se limita aos Estados-Membros da Europa Central. A França, por exemplo, salienta que reforçar uma cultura estratégica comum é uma melhor forma de ultrapassar potenciais bloqueios, ao invés da revisão dos aspetos técnico-jurídicos (tratados). Além disso, esta resistência na normalização ao VMQ em questões do domínio da PESC tem sido seguida por outros Estados-Membros como a Grécia e o Chipre.

2. Os custos provenientes da unanimidade

A regra da decisão por unanimidade, aplicada no Conselho Europeu, e no Conselho, no quadro da PESC, fiscalidade ou adesão à UE, permite elucidar uma discrepância no modo de decisão dos quadros institucionais da UE, que tem naturalmente em conta o grau de sensibilidade política envolvido. Nesse sentido, a cautela e reserva dos Estados sobre determinados domínios onde as questões de soberania se levantam, têm sido o justificativo para um procedimento distinto, encontrando na unanimidade o seu semblante.

O Tratado de Lisboa de 2007 veio fixar isso mesmo, ao reforçar a unanimidade no Conselho, permitindo apenas, reitadamente, uma amplitude à regra por maioria qualificada (artigo 31.º n.º 2 do TUE).

A base legitimadora que tem vindo a alimentar esta funcionalidade institucional, assente no discernimento de que, deste modo, se respeitam os princípios democráticos e valores fixados pelos Tratados da UE, garantido um caminho seguro à estabilidade interna da Organização, tem provado, contudo, ao longo do tempo, a sua falácia, conduzindo, ao invés disso, a um distanciamento da unidade da União e até mesmo da sua legitimidade democrática e falta de transparência nas decisões.

Admita-se, portanto, que, se é exigido, de acordo com o artigo 24.º n.º 3 do TUE, que qualquer Estado-Membro disponha de uma conduta proativa relativa à condução do projeto europeu, num sentido de lealdade e solidariedade mútua, também é verdade que a atual regra de decisão por unanimidade parece expressar mais uma abertura à afirmação do poder dos Estados, do que qualquer outra coisa.

A oportunidade que existe, atualmente, de um único Estado obstaculizar uma decisão formal da UE, permite viabilizar um conjunto de oportunidades e dinâmicas decorrentes desse modo de negociação, que de outra maneira seriam dissuadidas ou impraticáveis à partida. O veto como poderoso instrumento daí extraído, produz uma diversidade de oportunidades no seu uso, que, dependente do status quo do momento e da questão geopolítica, poderá tender mais para o lado dos objetivos internos dos Estados do que para as instituições supranacionais. O progressivo

aumento do seu uso ou ameaça de utilização nos últimos anos⁵, é expressivo disso mesmo, patrocinado ainda por uma conjuntura internacional complexa e pela ausência da necessidade de justificação que acompanhe uma posição de veto no Conselho. Encontrando força ainda na ascendência progressiva dos radicalismos nacionalistas e populistas de extrema-direita na Europa. Algo que parece desequilibrar o custo de uma posição isolada no Conselho, outrora relevante, desvalorizando-a, em comparação aos benefícios perspectivados sobre uma adequação às linhas dominantes da política nacional própria.

Em alguns casos, pelo contrário, pode haver um ganho político doméstico em ficar "isolado" em relação a Bruxelas, mesmo que isso tenha um custo reputacional entre outros Estados-Membros e se isso prejudicar a possibilidade de alcançar um resultado concreto. (Ioannides, Jancova & Navarra, 2023, pp. 19-20)

Destarte, a lógica progressivamente assimilada de que o interesse geopolítico dos Estados se prioriza face a uma posição comum da UE, é interpretado como um dos principais entraves ao idealizado consenso europeu, e, por conseguinte, a um maior envolvimento e compromisso dos Estados para com a Organização. O poder de veto, passa, assim, a ser um instrumento da política nacional ao qual os Estados recorrem, sem grande prejuízo, como forma, inclusive, de negociar contrapartidas políticas, independentemente de certa decisão afetar os interesses vitais do Estado ou não. Um desses casos foi por exemplo, a crise democrática da Bielorrússia em 2020, onde o Chipre vetou as sanções propostas, não por se opor, mas antes porque a sua proposta de medidas restritivas sobre a Turquia ainda não tinha alcançado o apoio requerido (Ioannides et al., 2023).

A este respeito, importa refletir a permissividade desmedida sobre a ativação deste tipo de mecanismo no Conselho, mesmo quando princípios e valores fundamentais consagrados pelos Tratados possam vir a ser subalternizados. Mesmo que tal procedimento seja entendido como correspondente aos juízos de representatividade e igualdade de poder entre as Partes, se a sua invocação não dispõe, por outro lado, de qualquer tipo de limite ou salvaguarda, então a capacidade para incorrer numa legitimidade face aos direitos fundamentais presentes na Carta dos Direitos Fundamentais da UE é também ela bastante elevada.

⁵ De acordo com um estudo do AFCO “Since mid-2016, based on Box 4., 30 individual vetoes, threats of veto or delays could be observed” (Wessel & Szép, 2022, p. 65).

A situação é ainda mais crítica quando ponderada a influência que certas potências externas poderão exercer sobre um Estado, quanto ao rumo seguido pelo Conselho Europeu, precisamente por assentar num sistema de voto suscetível a aliciamentos externos. A probabilidade deste cenário ocorrer, parece ainda mais credível quando ponderada aquela disrupção entre os desígnios nacionais e os objetivos da política externa europeia. Um dos casos mais preocupantes e sinalizado por investigadores na área, é a influência chinesa sobre países como a Hungria e a Grécia, quanto às decisões no Conselho a respeito das matérias de violação de Direitos Humanos de Hong Kong, relacionando a sua influência às cooperações comerciais e de investimento estrangeiro entre estes países, fazendo parte, desde logo, do grupo 17+1, podendo ser interpretado como um dos mecanismos da política chinesa com vista à divisão da Europa (Brattberg et al., 2021).

Nesta linha de raciocínio, a capacidade que este modo de decisão oferece ainda à dubiedade e falta de transparência das decisões, é discernida pela suscetibilidade em ocultar as reais intenções da política externa de certos Estados, uma vez a permissividade para se refugiarem na posição contestária de um outro, que à partida já esperam que o faça. O requisito mínimo de um único Estado para bloquear uma decisão, desincentiva, desde logo, o esforço particular de cada membro para apresentar a sua posição real, o que de outra forma seria obrigatório.

Este contexto permite não só fragilizar a confiança entre os Estado-Membro e transparência nas decisões, como o potencial de diálogo do Conselho Europeu. Tudo isto, vem contribuir para a postura privilegiada dos Estados sobre a decisão por unanimidade, blindando-se sobre outros tipos de votação mesmo quando admissíveis.

Nem sequer pode ser argumentado que a UE, ou os outros Estados, têm tido uma conduta propiciadora da decisão por VMQ. De facto:

Uma análise dos protocolos de votação publicados desde 2010 mostra que, em média, os Estados-Membros continuam a procurar o consenso, na medida do possível, mesmo quando são possíveis decisões por maioria qualificada. De facto, houve um acordo unânime em mais de 60% dos votos em que teria sido possível uma decisão por maioria qualificada. (Intel & Ondarza, 2022, s.p)

Por outro lado, deve notar-se que dado que a regra de decisão por unanimidade dificulta ou inviabiliza a capacidade de resposta oportuna da UE na cena internacional, isso permite exortar a um outro cenário, onde Estados-Membros acabam por se afastar dos processos de decisão assentes nos quadros formais da UE. O que pode não significar o desalinhamento com os objetivos estratégicos da União, mas certamente abala a unidade pretendida, num sentido de construção de uma figura internacional harmoniosa e credível. Um caso ilustrativo do que se acabou de referir foi, por exemplo, a iniciativa da Suécia sobre o reconhecimento da Palestina, impulsionando a convergência com outros Estados com noções idênticas, distanciando-se dos procedimentos decisórios do Conselho, o que permitiu determinar, a título individual, o rumo do debate (Ioannides et al., 2023). Esta inação que se verifica, portanto, na UE, incentiva a uma procura por soluções distintas, ligando-se a países internos ou externos à Organização, que poderá ameaçar a busca por um caminho comum e a capacidade de os Estados-Membros se blindarem quanto a influências externas.

A necessidade imperiosa de buscar unanimidade plena, leva-nos a outras considerações. Perante a necessidade de uma decisão ser aceite por todos, o acordado é cada vez mais genérico e despido de conteúdo para ultrapassar as reservas anunciadas. O que significa que o empenho dedicado à aprovação por consenso, pode, na sua visada prossecução, também ele comprometer o conteúdo essencial de uma decisão, precisamente pelas alterações instituídas com base nas reservas anunciadas de certos Estados. Acaba-se, portanto, por encontrar um compromisso final que na realidade se desvirtua da proposta inicial e na qual nenhum dos Estados-Membros se reveem, o que pode ser penoso à própria implementação das decisões.

Atendendo a tudo isto, percebe-se que os custos inerentes a uma regra de decisão por consenso elevam-se, quando a capacidade para um único Estado inviabilizar uma decisão no Conselho é isento de qualquer tipo de justificativa ou debate prévio, e a perceção de que a perda no seu nível de reputação é reduzida, em comparação aos benefícios retirados pela conformação aos objetivos nacionais. Por outro lado, o contínuo esforço por alcançar a unanimidade e garantir uma decisão aprovada por esta regra, mesmo se à custa de cedências significativas, parece também ele um produtor de ineficácia da Organização e um caminho perigoso, quando a boa vontade dos Estados deixa de imperar no Conselho, inclusive, quando aproveitado como arma de negociação,

levando a quadro de cedências, que podem ser tão lesivas como a própria inação ou bloqueio de uma decisão.

Isto leva-nos a uma espécie de círculo vicioso, em que a facilidade com que se utiliza o veto, promove o bloqueio à ação da União, o que vem fragilizar a sua credibilidade externa, acabando por alimentar o contínuo afastamento dos Estados e o ceticismo sobre o projeto europeu, o que corrompe a coesão interna da Organização, condenada assim, à possível minimização ou eventual rutura.

Em última análise, a importância em abordar a fórmula decisória do Conselho Europeu e do Conselho, parece tornar-se imprescindível quando considerada a sua afetação não apenas à capacidade para agir da União, como à própria resiliência do projeto de integração europeu.

3. Prós e contras do voto por maioria qualificada

Ao longo dos anos, a votação por maioria qualificada tem vindo a substituir a votação por unanimidade em diversas políticas europeias, através de reformas institucionais, uma vez que alcançar a unanimidade em determinados assuntos europeus pode revelar-se muito desafiador para a instituição, pelo seu carácter complexo. Por essa razão, a VMQ no âmbito da PESC pode trazer diversos benefícios e vantagens.

Podemos destacar, por exemplo, a necessidade de rapidez e eficiência na tomada de decisão em situações de crise. A possibilidade de uma ação oportuna é crucial em situações de emergência, em que a UE necessita de dar uma resposta ágil e coordenada rapidamente face ao cenário em questão. Além disso, prevê-se, nos próximos anos, uma nova fase de alargamento significativo da UE que irá certamente contribuir para uma maior dificuldade na tomada de decisões por unanimidade, uma vez que o número de atores será maior e as suas especificidades mais diversas. Este cenário é um dos fatores que tem sido reiteradamente referido como uma das razões para se debater qual será o melhor método de voto na PESC daqui a diante.

Uma capacidade de decisão mais eficaz, teria natural vantagem no aumento na confiança e credibilidade da União, uma vez que ao realizar decisões conjuntas oportunas e ao atuar de forma adequada no que respeita aos assuntos de segurança e defesa, a UE transmitirá aos cidadãos a mensagem de que poderão contar com a sua coordenação, autonomia e prontidão para os defender se e quando se revelar necessário.

Com a invasão russa à Ucrânia em 2021, pudemos observar uma reação mais rápida da UE relativamente à reação anterior no âmbito da invasão de 2014. Apesar disso, não pode deixar de se considerar que a UE deve preparar-se no sentido da prevenção, ao invés da reação e, para seguir essa via, é crucial existir um método de voto que privilegie a tomada de decisões oportunas nesta matéria.

De resto, quando pensamos em equipamentos sofisticados em que o prazo de desenvolvimento é de pelo menos duas décadas, e da necessidade de uma base tecnológica e industrial de defesa capaz de os produzir, mais se torna imperativa a necessidade de uma decisão oportuna. Estamos num momento de crise em que a Europa se confronta não só com falta de equipamento de defesa tecnologicamente sofisticado, mas também com uma multiplicidade e diversidade de

equipamentos (aéreos, terrestres, navais e espaciais) que tornam difícil a sua operação conjunta e combinada.

O voto por unanimidade, que é utilizado atualmente, confere aos Estados-Membros o direito de veto, que pode ser utilizado para travar uma tomada de decisão. Isto significa que um Estado-membro tem a capacidade de impedir ações significativas no domínio da segurança e defesa. Ao adotar o voto por maioria qualificada, garantir-se-ia que eventuais divergências individuais não obstruíssem o caminho para as decisões essenciais neste plano. Para além disso, também seria um contributo para o equilíbrio de poderes, de forma a evitar que os interesses nacionais se sobreponham aos interesses comuns da União. No entanto, alguns críticos argumentam que o voto por maioria qualificada faria o contrário, e que prejudicaria a soberania dos países mais pequenos.

Essa é uma questão a ter em atenção, mas não é “obrigatório” que prejudique os interesses dos países pequenos:

Miroslava Pisklová, para a Slovak Foreign Policy Association (SFPA), plataforma Think Tank, garante que não seria assim: “(...) Pelo contrário, a votação por maioria qualificada na PESC beneficiá-los-ia. Iria Incentivá-los a serem mais proactivos e a iniciarem propostas, a par da construção de coligações internas, em vez de esperarem pela liderança do consenso franco-alemão, pelo que a sua influência na política externa da UE aumentaria.”

Por outro lado, é igualmente possível estabelecer-se uma minoria de bloqueio que no caso de flagrante prejuízo para os pequenos países estes se pudessem unir para impedir este tipo de votação.

Já no campo das operações militares, podemos depreender que a alteração do tipo de voto poderia também contribuir para uma maior flexibilidade na sua implementação, já que a maioria qualificada facilitaria a autorização para as forças militares atuarem em situações de crise, por exemplo nas intervenções humanitárias, marcando assim mais presença no campo internacional.

Esta alteração estender-se-ia também à questão colaborativa dos Estados-Membros para lidar com as diversas situações. A rapidez e eficiência em efetivar a tomada de decisões iria contribuir

para o fortalecimento da cooperação entre os Estados relativamente ao desenvolvimento das capacidades militares e estratégias de segurança comuns, pois motivar-se-iam pela concretização real e validação das propostas apresentadas. Consequentemente, assistiríamos a uma abordagem mais integrada entre os vários Estados-Membros.

Num estudo do European Parliamentary Research Service (EPRS), de agosto de 2023, “Qualified majority voting in common foreign and security policy - A cost of nonEurope report”, analisa-se o impacto dos diferentes tipos de tomada de decisão para a melhoria do papel da UE enquanto ator internacional:

Relativamente à questão do voto por maioria qualificada no âmbito da política de segurança e defesa, o estudo refere que este tipo de voto poderia aumentar a coerência, a eficiência, a credibilidade e a visibilidade da PESC, bem como reforçar a responsabilidade democrática e a participação dos cidadãos.

Também é referido que o voto por maioria qualificada iria contribuir para melhorar o papel da UE como ator global e aumentar o seu peso político e influência nas questões internacionais, especialmente num contexto de crescente multipolaridade e competição. E ainda poderia vir a contribuir para a integração europeia e coesão interna, bem como para a proteção dos valores e dos interesses comuns, que cada vez são mais ameaçados pelos desafios globais como as alterações climáticas, o terrorismo, a migração ou a proliferação de armas nucleares.

Apesar de todas as vantagens e benefícios referidos anteriormente, existem também algumas resistências, nomeadamente referidas no capítulo 1. Viktor Szép, escreveu para o site Carnegie Europe, a maio de 2023, que a votação por maioria qualificada enfrenta resistências políticas e jurídicas de alguns países, apontando para a Áustria, a Hungria e a Polónia, que receiam perder a sua influência nas decisões da UE.

O autor propõe, por isso, a implementação gradual e seletiva da votação por maioria qualificada em determinadas áreas da política externa da UE, tais como direitos humanos, sanções, política climática e cooperação com organizações internacionais. Viktor Szép argumenta ainda que essa mudança é essencial para reforçar o papel da UE no panorama global e para salvaguardar os interesses e valores europeus.

Miroslava Pisklová, no artigo supracitado, diz-nos também que a votação por maioria qualificada poderia tornar a PESC mais responsiva, dado que vinha proporcionar uma melhor adaptação da UE às mudanças no ambiente internacional e às expectativas dos cidadãos europeus. O que evidencia mais uma vantagem relativamente à alteração do tipo de voto - a modernização e adaptação da Europa face aos desafios atuais.

Apesar das vantagens referidas relativamente à transição do voto por unanimidade para o voto por maioria qualificada na PESC e dos benefícios patentes para a UE e para os seus cidadãos, é também necessário reconhecer os desafios e as limitações que enfrentamos se decidirmos, enquanto União, seguir por essa via.

Assim sendo, os argumentos desfavoráveis à adoção do VMQ na PESC assentam sobretudo no receio de perda de unanimidade na UE, o que não só tem consequências internas, como externas. Sendo um dos principais objetivos europeus a sua afirmação internacional, o VMQ pode afetar a imagem de unidade que a UE pretende passar.

Por um lado, os Estados-Membros a favor da unanimidade entendem que esta fortalece a coesão interna da União, promovendo uma unidade mais robusta. A abordagem unânime respeita as diversas perspetivas e interesses, preservando a integridade das relações entre os Estados-Membros. Por outro, as decisões unânimes enviam sinais mais fortes a países terceiros, demonstrando a solidariedade e coesão da UE em assuntos fulcrais como a PESC. A uniformidade de posições ressalta a capacidade de agência da UE enquanto entidade coesa no cenário internacional.

À semelhança da preocupação com a unidade europeia, a proteção dos interesses dos Estados-Membros menores é também uma inquietação entre os desfavoráveis ao VMQ. A regra da unanimidade protege os interesses dos Estados-Membros mais pequenos, impedindo que sejam anulados em questões críticas de política externa. A introdução do VMQ deixa de assegurar que cada membro tenha uma voz igualitária nas decisões que impactam a sua soberania, o que pode suscitar o uso político interno do VMQ, caso os Estados-Membros menores se sintam ultrapassados, alimentando a agitação pública. Ademais, pelas razões acima mencionadas, os Estados-Membros mais pequenos podem demonstrar resistência na implementação das decisões que saírem do VMQ. Este cenário pode conduzir ao aumento do

risco de euroceticismo e de tensões internas dentro da UE, ambas questões indesejadas que fragilizam bastante a União

Contudo, para além do quadro de tomada de decisão é necessário também considerar a eficácia e qualidade dessas mesmas decisões. Ainda que uma das preocupações inerentes ao sistema de votação atual seja a rapidez da tomada de decisão e demonstração de uma resposta europeia conjunta, o VMQ não garante necessariamente a qualidade das decisões. A introdução do VMQ na PESC pode comprometer a eficácia das políticas implementadas, destacando a importância de um processo de decisão mais ponderado.

Outra questão controversa prende-se com o debate em andamento relativo ao desenvolvimento de uma visão estratégica compartilhada. É argumentado que o VMQ não irá provavelmente ser um impulsionador da construção dessa visão estratégica partilhada, e que por isso e ao invés, esta visão comum deve estar devidamente solidificada antes da implementação do VMQ.

É também defensável que os custos e benefícios do VMQ possam estar dependentes de casos individuais, sendo difícil de avaliar o seu benefício no quadro geral da PESC. (Ioannides et al., 2023).

4. Vias para a mudança

Apesar de o Tratado de Lisboa visar alcançar uma maior unificação da comunidade europeia e resolver problemas de coesão e integração, a tomada de decisão por VMQ continua somente a aplicar-se em certos domínios e de forma limitada. A PESC, e sobretudo a PCSD, ainda está sujeita sobretudo ao requisito da unanimidade e a regras e procedimentos especiais.

Apesar de este debate se estender há anos, os Estados-Membros e elites políticas têm sido muito cautelosos e até céticos em ativar os mecanismos e disposições disponíveis para deliberar na área de segurança e defesa por VMQ.

Embora não se encontre um apoio generalizado e forte, a necessidade de caminhar para uma capacidade de tomada de decisões mais rápida e flexível requer que se explorem atalhos e várias práticas para diferentes subdomínios da PESC.

Consideramos, pois, um bom princípio, aproveitar o atual contexto de indagação e debate para explorar diferentes abordagens de alteração do voto limitador por unanimidade na PESC e preparar um pacote de reformas vasto para curto, médio e longo prazo. Para isso iremos seriar as abordagens que nos parecem mais relevantes.

Alteração dos Tratados

A primeira opção consiste na alteração do Tratado da UE/Tratado de Maastricht, onde, segundo o próprio, no artigo 48.º, n.º 2, ponto 5, qualquer governo de um Estado-Membro, o Parlamento Europeu ou a Comissão Europeia podem apresentar propostas para a alteração dos tratados europeus.

Deste modo, na sua resolução de 9 de junho de 2022, o Parlamento Europeu, com base nos pareceres dos cidadãos europeus, apelou a uma Convenção para a revisão dos Tratados, destacando-se a reforma dos procedimentos de votação no Conselho, incluindo a adoção do VMQ em domínios mais essenciais, como as sanções, a fim de reforçar a capacidade de ação práticas da UE. Deste processo resultaram duas propostas de alteração (fig. 2).

Primeiramente, a sugestão de alteração do artigo 29.º do TUE, acrescentando a possibilidade de impor sanções económicas e financeiras através do VMQ. Num segundo ponto, propôs-se a

alteração da cláusula geral passerelle (artigo 48.º, n.º 7, TUE) para uma maioria alargada ou super-qualificada, tal como definida no artigo 238.º, n.º 3, alínea b), do TFUE.

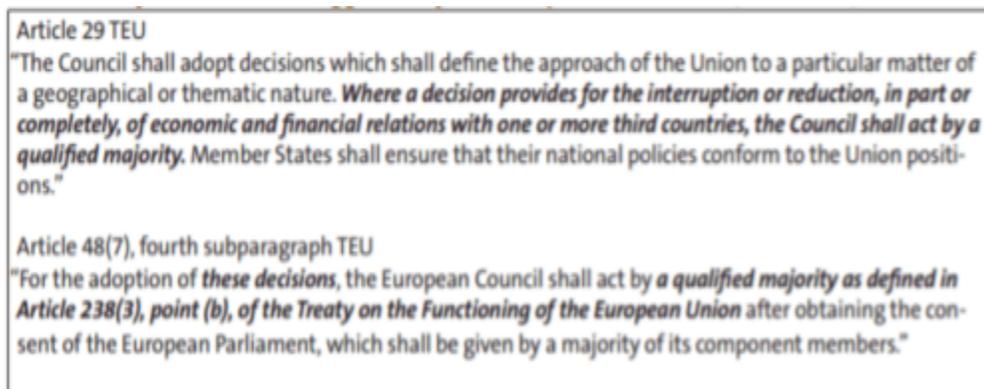


Figura 2: propostas da resolução de 9 de junho de 2022 do Parlamento Europeu referente ao VMQ na PESC.

Posteriormente, ainda, o antigo eurodeputado Andrew Duff apresentou a recomendação de aditamento à resolução do Parlamento Europeu, sugerindo a alteração do n.º 7, terceiro parágrafo, do artigo 48.º do TUE, permitindo a qualquer parlamento nacional bloquear a utilização da cláusula geral passerelle no prazo de seis meses a contar da decisão do Conselho Europeu. Contudo, se esse bloqueio vigorasse, o recurso à cláusula passerelle geral por VMQ continuaria a ser altamente improvável de ser ativado, devido à alta probabilidade de bloqueio.

Embora a alteração de tratados seja uma das opções possíveis para solucionar o problema da limitação da unanimidade, este processo acaba por ser extremamente demorado, dispendioso e de difícil negociação e adesão, não havendo um caminho rápido e fácil para esta mudança. Especificamente para a PESC, somente o processo ordinário de revisão é possível, uma vez que o processo de revisão simplificado previsto no artigo 48.º, n.º 6, do TUE, que é decisivamente mais rápido, está reservado às políticas internas da União. O processo ordinário de revisão encontra vários obstáculos: a necessidade de uma maioria simples no Conselho Europeu; as longas e difíceis negociações; e a ratificação e adoção universal.

Primeiramente, para avançar com a alteração e tratados o Presidente do Conselho Europeu convocaria uma convenção constituída por representantes dos parlamentos nacionais, do Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão. Neste momento, apesar de a Comissão e o Parlamento apoiarem a criação desta convenção, o Conselho encontra-se dividido, onde 17

Estados-Membros se opõem (Bulgária, Croácia, República Tcheca, Dinamarca, Estônia, Finlândia, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia, Romênia, Eslovênia e Suécia), e a aprovação por todos os parlamentos nacionais é difícil de alcançar. Como segundo obstáculo existe a dificuldade em negociar e chegar acordo sobre um pacote por unanimidade, o que parece irrealista tendo em conta a disparidade de opiniões existentes entre os diversos representantes europeus. Por último, a ratificação demorada e complicada, uma vez que demoraria anos e requeria um enorme esforço para ser implementada e fiscalizada por todos os parlamentos nacionais, podendo chegar ainda à realização de referendos.

Compreende-se que esta opção se processaria num extensivo período de tempo, contaria com necessidade de um esforço e boa vontade significativos por parte de todos os elementos envolvidos, o que neste momento, não parece ser simples.

Cláusula Passerelle especial da PESC

Apesar de a abertura e a alteração dos Tratados possa efetivamente constituir uma opção para solucionar o problema, existe uma outra alternativa mais rápida e fácil para utilizar o VMQ na PESC: a cláusula passerelle especial da PESC.

Considerado o caminho mais rápido, o uso da cláusula passerelle específica da PESC (artigo 31.º, n.º 3, do TUE) dentro do quadro jurídico existente permite ao Conselho Europeu decidir por unanimidade o alargamento da VMQ a domínios específicos da PESC. Contudo, encontra-se duas limitações a esta abordagem: esta cláusula não se aplica a decisões com implicações militares ou de defesa e o travão de emergência configurado pelo artigo 31.º, n.º 2, do TUE, onde qualquer Estado-Membro pode opor-se a que uma decisão seja tomada pela VMQ por "razões vitais e declaradas de política nacional"⁶. Contudo, é de salientar que na maioria dos cenários possíveis as decisões já são tomadas por VMQ, sobretudo quando o Conselho altera regimes de sanções da UE já existentes ou quando o Conselho nomeia representantes especiais.

Com base na cláusula passerelle, a Comissão Juncker propôs o alargamento gradual deste mecanismo para as posições da UE em matérias de direitos humanos nas instâncias multilaterais;

⁶ Posteriormente o Alto Representante/Vice-Presidente e os Estados-Membros envolvidos seriam instados a procurar um compromisso aceitável. Se não conseguissem, o Conselho, deliberado por VMQ, poderia submeter a questão à apreciação do Conselho Europeu para decisão por unanimidade.

a adoção e alteração dos regimes de sanções da UE; e a Política Comum de Segurança e Defesa (CSPD) civil. A receptividade perante esta proposta foi medida através de um inquérito feito pela Comissão, que demonstrou que apenas sete Estados-Membros estavam favoráveis, enquanto dez estavam receosos e, outros dez, maioritariamente Estados-Membros do Leste e do Sul, estavam totalmente contra. (ver Figura 3).

Posteriormente o Alto Representante/Vice-Presidente e os Estados-Membros envolvidos seriam instados a procurar um compromisso aceitável. Se não conseguissem, o Conselho, deliberado por VMQ, poderia submeter a questão à apreciação do Conselho Europeu para decisão por unanimidade.

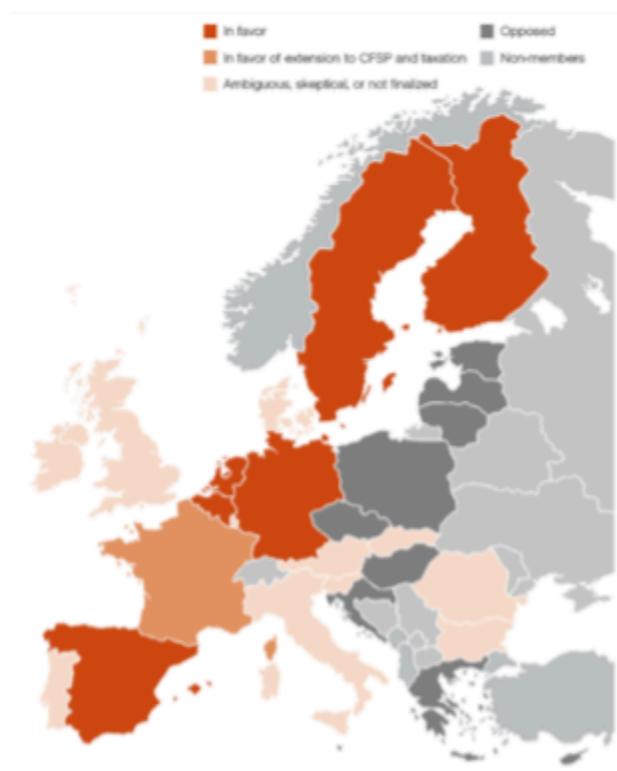


Figura 3: Posição em relação ao alargamento do VMQ. Fonte: Centro Jacques Delors, Relatório de Segurança de Munique, Conferência de Segurança de Munique, 2020.

Na reunião do Conselho de Assuntos Gerais, a 20 de setembro de 2022, o apoio a este mecanismo aumentou, havendo ainda uma maior abertura dos Estados de posicionamento ambíguo a se envolverem nas discussões, onde a maioria dos ministros estavam abertos a considerar o uso da cláusula em determinados casos, sobretudo no domínio das sanções, direitos

humanos e proteção civil. Contudo, prevê-se que o total apoio a esta cláusula ainda levará alguns anos a ser alcançado, sobretudo tendo em conta o posicionamento de certos Estados mais intransigentes.

Alternativas

Além da alteração dos tratados e das cláusulas disponíveis, existem caminhos e soluções alternativas para alcançar os objetivos desejados.

A cláusula de habilitação (artigo 31.º, n.º 2, do TUE) permite ao Conselho decidir por VMQ “sempre que adote uma decisão que defina uma ação ou uma posição da União com base numa decisão do Conselho Europeu sobre os interesses e objetivos estratégicos da União”. O que naturalmente requer que o Conselho defina previamente, e com clareza, quais são os “interesses e objetivos estratégicos na União”. O Conselho aprovou a “Nova Agenda Estratégica 2019-2004” que é um curto documento de orientação geral destinado a “guiar o trabalho das Instituições nos próximos cinco anos”, focado em quatro prioridades”. Sendo um documento importante, não tem sido considerado como contendo a definição das prioridades e dos objetivos estratégicos, condição essencial para que possa servir de base à decisão por VMQ nos termos do nº2 do artigo 312º. Porém, essa parece-nos uma via essencial a explorar. Mais do que nunca, a União necessita de se colocar de acordo sobre os seus interesses e objetivos estratégicos, num mundo tão complexo, e aplicá-los sem que eles sejam prejudicados por interesses locais e muitas vezes meramente transacionais.

O mesmo artigo permite que as propostas de ações ou posições apresentadas por iniciativa do Alto Representante para a Política Externa e de Segurança possam ser votadas por VMQ. Isso tem-se verificado em algumas áreas como as relativas a listas de sanções, a implementação de missões civis da PCSD ou aspetos de estratégias temáticas e geográficas, se autorizado pelo Conselho Europeu. Porém, neste caso, “se um membro do Conselho declarar que, por razões vitais e expressas de política nacional, tenciona opor-se à adoção de uma decisão a tomar por maioria qualificada, não se procederá à votação. O Alto Representante, em estreita consulta com o Estado-Membro em causa, procura encontrar uma solução que este possa aceitar. Caso essas diligências não sejam bem-sucedidas, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode

solicitar que a questão seja submetida ao Conselho Europeu, a fim de ser adotada uma decisão por unanimidade.” Este condicionamento tem naturalmente inibido o uso deste processo.

O n° 3 do artigo 31°, contém ainda, e como já referido anteriormente a chamada “cláusula da passarela” que determina que o “Conselho Europeu pode adotar, por unanimidade, uma decisão que determine que o Conselho delibere por maioria qualificada em casos que não sejam os previstos no n° 2”. Esta seria outra saída legal para alargar o VMQ que não foi ainda explorada e deveria ser.

Tanto as possibilidades referidas nos n° 2° e 3° podem se aplicadas a uma vasta da Política Externa e de Segurança Comum, estando apenas excluídas as “decisões que tenham implicações no domínio militar ou da defesa”

Porém o TUE contém uma possível solução para a limitada ação externa na área da segurança e defesa da União.

O artigo 44.º permite ao Conselho “confiar a execução de uma missão a um grupo de Estados-Membros que o desejem e que disponham das capacidades necessárias para tal”. Porém esta disposição nunca foi ativada. O que tem levado a que os Estados-membros conduzam essas ações fora do quadro da UE, como no caso da atuação de alguns Estados-Membros no Sahel. A Bússola Estratégica para a Segurança e Defesa considera necessário implementar o uso desta possibilidade e "decidir sobre as modalidades práticas para a implementação do artigo 44.º", projetando uma mudança nesse sentido.

Ademais, adotando uma abordagem mais holística, os objetivos da ação externa da UE podem ser cumpridos através das suas competências comerciais e de política interna. Juridicamente, podem-se usar as disposições comerciais para satisfazer outros propósitos, uma vez que a PESC e o comércio europeu estão altamente interligados, sobretudo a partir da implementação do Tratado de Lisboa. Exemplos deste caso incluem o Instrumento Anti Coerção, o Regulamento Anti Tortura e a proposta de legislação sobre trabalho forçado, baseados no processo legislativo ordinário previsto no artigo 207.º do TFUE, podendo então decidir por VMQ. Também na questão dos transportes se encontram situações específicas onde a UE pode utilizar as suas competências para acionar sanções. Este caso ocorreu em 2021 quando a Comissão propôs uma

lista de empresas de transportes non-gratae por estarem envolvidas com tráfico humano na Bielorrússia.

Deste modo, apesar da unanimidade requerida na PESC, esta pode ser interligada a outros domínios que se regem pelo VMQ, e atualmente, a Comissão está cada vez mais empenhada em aplicar, sempre que possível, uma visão mais holística da ação externa da UE e em utilizar outras bases jurídicas para cumprir os objetivos da política externa⁷.

Abstenção Construtiva

Ainda, outra solução é a abstenção construtiva, nos termos do segundo parágrafo do n° 1 do artigo 31° do TUE. Apesar de não implicar o alargamento do VMQ, esta apresenta-se como uma possibilidade de não bloquear as decisões da PESC, permitindo que um Estado-Membro ou um pequeno grupo de Estados-Membros se abstenham de votar e decidir não aplicar tal decisão, aderindo assim às suas especificidades nacionais, como a neutralidade tradicional, por exemplo. Deste modo, pode-se não qualificar o voto através de uma declaração formal e assim a abstenção não contém o efeito de veto.

Até ao momento, este mecanismo só foi utilizado três vezes no contexto da PCSD: a abstenção do Chipre em 2008 relativamente à decisão de criar a missão civil da UE para o Estado de direito (EULEX Kosovo); a abstenção da Malta, da Áustria e da Irlanda para o Mecanismo Europeu de Apoio à Paz (MEP) para a Ucrânia em janeiro e 2022; e no mesmo ano a abstenção da Hungria na criação de uma Missão de Assistência Militar de apoio à Ucrânia (EUMAM Ucrânia).

⁷ Comunicado da Comissão ao Conselho Europeu, ao Parlamento Europeu e o Conselho de 9 de maio de 2019

5. Considerações Finais

A proposta de transição do sistema de votação da PESC por unanimidade para uma maioria qualificada emerge como uma medida essencial para promover uma tomada de decisão mais ágil no atual contexto político. Ao adotar este novo modelo de votação, a UE estaria a fortalecer a sua capacidade de resposta diante dos desafios globais, ao mesmo tempo que garante uma governança mais flexível e adaptável às exigências atuais e futuras.

A mudança proposta não reflete apenas a necessidade de simplificar o processo de decisão, mas também procura equilibrar os diferentes interesses dos Estados-Membros, promovendo assim uma abordagem mais inclusiva. A maioria qualificada permitiria, desta forma, que a UE agisse de forma mais proativa em questões críticas.

Além disso, ao adotar um sistema de voto por maioria qualificada, a UE asseguraria que as decisões fossem tomadas tendo em conta a vontade da maioria, ao invés de ficarem dependentes de bloqueios por uma minoria de países. Esta solução contribuiria para a construção de uma comunidade europeia mais eficiente ao enfrentar a complexidade dos desafios globais emergentes.

Contudo, é necessário compreender que todas as soluções apresentadas anteriormente levam tempo e que não existe uma garantia de que venham a ser bem-sucedidas. Embora o alargamento do VMQ na PESC seja uma opção de reforma cada vez mais popular, não existe um caminho rápido e fácil para a alcançar.

A curto prazo, um alargamento do uso da cláusula em determinados casos, sobretudo no domínio das sanções, direitos humanos e proteção civil, parece satisfazer melhor as necessidades europeias e as preocupações nacionais, onde as instituições europeias devem continuar a lutar a longo prazo para um maior alargamento na PCSD. A prazo mais alargado, as instituições europeias devem continuar a trabalhar no sentido de alcançar um consenso ao nível dos seus Estados-Membros nesta matéria, para que a alteração dos tratados possa ser efetuada.

Com o processo de alargamento que está previsto e o conseqüente aumento da diversidade cultural na União, é altamente provável que atingir a unanimidade se torne algo cada vez mais problemático no seio da PESC. O desafio prende-se, assim, sobretudo com a forma de

implementação do VMQ. Desta forma, refletir, de antemão, sobre o modo como esta questão pode ser ultrapassada é fundamental. Defendemos por isso uma evolução gradual. Numa fase inicial, os Estados deverão evitar temas mais complexos, de forma a garantir uma boa adesão ao novo método de voto. Consideramos que, acima de tudo, a UE terá de garantir que as preocupações dos Estados-Membros mais pequenos serão também valorizadas e protegidas, nomeadamente por minorias de bloqueio.

Tendo em conta a possibilidade da alteração do voto, considera-se que alguns dos argumentos desfavoráveis não são sustentados pela realidade, sobretudo devido ao facto de já se verificarem no sistema de voto atual, sem que se tenha perdido o interesse na prossecução da procura do consenso. O previsível alargamento da União e o perigoso contexto internacional tornam inquestionável a necessidade de se debater e acordar a adoção do VMQ, mesmo que seja de forma gradual.

Bibliografia

- Auer, S. (2002, 18 setembro). Calls for unanimity divide Europe. *POLITICO*. <https://www.politico.eu/article/europe-unanimity-czech-presidency-russia/>
- Brattberg, E., Corre, P., Stronski, P., & Wall, T. (2021). China's Influence in Southeastern, Central, and Eastern Europe: Vulnerabilities and Resilience in Four Countries. *Carnegie Endowment For International Peace*. <https://carnegieendowment.org/2021/10/13/china-s-influence-in-southeastern-central-and-eastern-europe-vulnerabilities-and-resilience-in-four-countries-pub-85415>
- Comissão Europeia. (2018, 12 setembro). Um ator mais forte a nível mundial: maior eficiência do processo de decisão da política externa e de segurança comum da UE. - COM(2018) 647 final
- Discurso do Primeiro-Ministro Viktor Orbán no 31º Acampamento de verão de Universidades e Estudantes Livres de Bálványos. (2022, 23 julho). *Gabinete do Primeiro-Ministro da Hungria*. <https://2015-2022.miniszterelnok.hu/speech-by-prime-minister-viktor-orban-at-the-31st-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp/>
- ENGAGE (Envisioning a New Governance Architecture for a Global Europe). (2023). Making faster and better decisions in Eu common foreign and Security Policy. *Rethinking a Global Europe – Policy Brief 2*.
- Ioannadies, I., Jančová, L., & Navarra, C. (2023). Qualified majority voting in common foreign and security policy – A cost of non-Europe report. *European Parliament Research Service*
- Koenig, N. (2022). Towards QMV in EU foreign policy different paths at multiple speeds. Jacques Delors Centre.
- Mintel, J., & Ondarza, N. (2022). More EU decisions by qualified majority voting – but How?. *Stiftung Wissenschaft und Politik*.
- Pisklová, M. (2022 ?). QMV in CFSP: Impending necessity or resurfacing utopia?. *Think Visegrad*.
- Szép, V. (2023, 02 maio). Making EU Foreign Policy More Effective: Qualified Majority Voting on the Horizon?. *Carnegie Europe*. <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/89652>
- Wessel, R. A., & Szép, V. (Novembro 2022). The implementation of Article 31 of the Treaty on European Union and the use of Qualified Majority Voting. *European Parliament Think Tank*.



PORTFÓLIO

EuroDefense Portugal

ESTÁGIO ACADÉMICO EURODEFENSE PORTUGAL
2023/2024

Segue-nos em::



@eurodefensejovem



@eurodefensejovem-portugal5469



eurodefenseportugal



linktr.ee/eurodefenseportugal



linkedin.com/company/eurodefense-
jovem-aee-edjp



@eurodefensept

Contacta com o EuroDefense através de:



jovem@eurodefense.pt
eurodefense@defesa.pt